ISSN 2542-1514 (Print)

ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

2022
Том 6 № 4

Dostoevsky Omsk State University

LAW ENFORCEMENT REVIEW

2022
Vol. 6 no. 4

ISSN 2658-4050 (Online)

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году | Т. 6, № 4 • 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, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.В. Маслов, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, канд. юрид. наук, доцент (г. Омск, Россия)

Заместитель главного редактора – К.А. Пономарева, 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 кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, член Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации (г. Омск, Россия)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

С.А. Авакьян – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, лауреат премии имени А.Ф. Кони Российской академии наук (г. Москва, Россия)

К.В. Арановский – судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, доцент, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

А.В. Бутаков – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

В.В. Векленко – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

Ю.В. Голик – профессор кафедры юриспруденции Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, д-р юрид. наук, проф., академик Международной Славянской Академии, академик Сербской академии наук и образования (г. Елец, Россия)

В.Б. Исаков – 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. Коробеев – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Дальневосточного федерального университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Владивосток, Россия)

С.Э. Несмеянова – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета 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. Василевич – Член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь)

Стефания Карневале – ассоциированный профессор кафедры уголовного процесса Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Журнал включен в перечень ВАК.

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

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

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

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются.

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

Дата выхода: 20.12.2022. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 237. Тираж 25 экз.

Технический редактор Е.В. Лозовая. Дизайн обложки З.Н. Образова.

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

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

LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016 | Vol. 6, no. 4 • 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 Criminalistics, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey N. Baburin – Chief Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, President, Association of Law Universities of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Sergey Yu. Chucha – Chief Researcher, Sector of 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)

Larisa 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)

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

Victor A. Malinowskiy – member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Law, Professor (Astana, 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 Nogo – Professor, Faculty of Law, Public Administration and Security, John Naisbitt University, PhD (Belgrade, Serbia)

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

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

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

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

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

Grigoriy A. Vasilevich – 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: December 20, 2022. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 237. Circulation of 25 copies.

Technical editor E.V. Lozovaya. Design of cover Z.N. Obrazova.

Published by Dostoevsky Omsk State University.

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

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году | Т. 6, № 4 • 2022 | Выходит четыре раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Бирюков С.В. Внутригосударственное право и правовой плюрализм 5

Ветренко И.А., Байер Ю.П., Васильева В.А. Глобальный ментальный сдвиг: политические ценности молодежи России и Европы 15

Иванова К.А., Мылтыкбаев М.Ж., Штодина Д.Д. Понятие киберпространства в международном праве 32

Марченко О.В. Стандартизация документооборота в СССР: историко-правовой аспект 45

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Кондрашев А.А., Сидорова Н.А. Избирательные цензы и ограничения пассивного избирательного права на выборах в России 59

Панкевич Н.В., Руденко В.В. Вакцинация от COVID-19 в системе национальной безопасности Российской Федерации: согласование частных и публичных интересов 75

Цинделиани И.А., Васильева Е.Г., Егорова М.А., Тютин Д.В., Попкова Ж.Г. Фискальные аспекты государственной политики по защите и поощрению капиталовложений 95

Задорин М.Ю., Гладун Е.Ф. Базовые элементы права на самоопределение коренных народов и их отражение в международных кейсах 121

Бучакова М.А., Вершило Н.Д., Дизер О.А. Правовые проблемы трансформации отходов в продукцию (на примере фосфогипса) 139

Приходько Т.В. Правовое регулирование противодействия семейно-бытовому насилию в России и Германии: сравнительное исследование 149

Чирнинов А.М. Избирательная ретроактивность: критерии определения момента признания нормативного правового акта недействующим в порядке административного судопроизводства 162

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глазунова И.В., Кожевников О.А. Наукоград как муниципальное образование: проблемы правового регулирования 179

Фролова Т.А. Компетенция органов местного самоуправления крупнейших городов в сфере обеспечения социально-экономического развития 197

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

Терехова Л.А. Национальный и наднациональный механизмы защиты прав и свобод человека в современных условиях 208

Тимошина Е.В., Краевский А.А. Критерии нормативности интерпретационных правовых актов в российской судебной практике 220

Дьяченко Е.Б. Применение права ЕАЭС национальными судебными органами и развитие межсудебного диалога 244

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Стахов А.И., Порываев С.А. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации 261

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

Клеймёнов М.П. Методология уголовно-правового прогнозирования 277

Петухов Е.Н., Неймарк М.А. Проблема надлежащего исполнения обязанностей, обеспечивающих состязательность уголовного судопроизводства в России 289

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Чуча С.Ю. Правоприменение в условиях трансформации сферы труда и модернизации теории трудовых правоотношений 301

Миронова С.М., Кожемякин Д.В., Пономарченко А.Е. Адаптация правового регулирования трудовых, гражданских, налоговых правоотношений к условиям гиг-экономики 314

Правила для авторов 330

LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016 | Vol. 6, no. 4 • 2022 | Published four times a year

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

Biryukov S.V. National law and legal pluralism ... 5
Vetrenko I.A., Bayer Yu.P., Vasilyeva V.A. Global mental shift: political values of the youth of Russia and Europe ... 15
Ivanova K.A., Myltykbaev M.Zh., Shtodina D.D. The concept of cyberspace in international law ... 32
Marchenko O.V. Unification of document flow in the USSR: historical and legal aspect ... 45

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

Kondrashev A.A., Sidorova N.A. Electoral qualifications and restrictions on passive suffrage in elections in Russia ... 59
Pankevich N.V., Rudenko V.V. COVID-19 vaccination in the national security system of the Russian Federation: coordination of private and public interests ... 75
Tsindeliani I.A., Vasilyeva E.G., Egorova M.A., Tyutin D.V., Popkova Zh.G. Fiscal issues of government policy for the investment protection and promotion ... 95
Zadorin M.Yu., Gladun E.F. Primary elements of the indigenous peoples' right to self-determination and their reflection in international cases ... 121
Buchakova M.A., Vershilo N.D., Dizer O.A. Legal problems with the transformation of waste into the products (a case study of phosphogypsum) ... 139
Prikhodko T.V. Legal regulation of counteraction to domestic violence in Russia and Germany: comparative analysis ... 149
Chirninov A.M. Selective retroactivity: criteria for determining the moment of declaring a law null and void in a Russian administrative judicial proceedings ... 162

THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

Glazunova I.V., Kozhevnikov O.A. Science city as municipality: problems of legal regulation ... 179
Frolova T.A. Socioeconomic competence of local self-government bodies of largest cities ... 197

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

Terekhova L.A. National and supranational mechanisms for the protection of human rights and freedoms in contemporary conditions ... 208
Timoshina E.V., Kraevsky A.A. Criteria for the normativity of interpretative legal acts in Russian judicial practice ... 220
Diyachenko E.B. Application of the EAEU law by national courts and development of judicial dialogue ... 244

THE LAW ENFORCEMENT BY THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION BODIES

Stakhov A.I., Porivaev S.A. Administrative disputes as an integral element of contemporary Russian legal system ... 261

THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

Kleymenov M.P. Methodology of criminal law forecasting ... 277
Petukhov E.N., Neymark M.A. Proper performance of duties that ensure the adversarial nature of criminal proceedings in Russia ... 289

THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

Chucha S.Yu. Law enforcement in context of transformation of the labor sphere and modernization of the theory of labor relations ... 301
Mironova S.M., Kozhemyakin D.V., Ponomarchenko A.E. Adaptation of the legal regulation of labor, civil, tax relations to the gig economy ... 314

Author guidelines ... 330

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 340
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).5-14

CC BY 4.0

ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО И ПРАВОВОЙ ПЛЮРАЛИЗМ

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

Информация о статье
Дата поступления –
3 марта 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Правовой плюрализм, правовой монизм, система права, подсистема права, федерация, местное самоуправление, корпоративное право, общинное право

Изучается проблема применимости концепции правового плюрализма к внутригосударственному праву. Рассматриваются различные случаи, когда подсистемы права связаны с той или иной социальной группой (сообществом), выделенными по территориальному признаку или по кругу лиц (субправо субъектов федерации, муниципальных образований, корпораций, общин и т. д.). Доказывается, что внутригосударственному праву присуща своеобразная диалектика правового монизма и правового плюрализма.

NATIONAL LAW AND LEGAL PLURALISM

Sergey V. Biryukov
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2022 March 03
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Legal pluralism, legal monism, legal system, subsystem of law, federation, local self-government, corporate law, community law

The subject of the article is correspondence and competition legal monism and legal pluralism.
The purpose of the study is to confirm or refute the author's hypothesis that a peculiar dialectic of legal monism and legal pluralism is inherent in domestic law.
The methodology. The methods of various sciences related to the study of social and legal pluralism are combined. In particular, the system approach, dialectical method, methods of formal logic, formal-legal and comparative-legal methods, theoretical-sociological and theoretical-cultural analysis are used.
The main results, scope of application. Within the framework of various social sciences, types of legal understanding, both a monistic view of law and various opinions about its plurality are presented (natural and positive law; the law of various states; domestic and international law; official and unofficial law).
Domestic law in developed countries is unified, but it is a complex unity consisting of various subsystems (levels). The question of whether these subsystems can not only correspond to each other and complement each other, but also compete with each other, be used by various entities within the framework of choosing the optimal regime of legal regulation has always been ambiguous for lawyers.
Discussions about legal monism and legal pluralism contribute to the development of theoretical knowledge about law. Situations of more or less pronounced legal plurality undoubtedly influence the specifics of all the main types of legal activity: from legal education and criticism of law to law enforcement. For the latter, the problem of compatibility of the principles of legality, formal equality and various forms of legal plurality has always been one of the most important.

ISSN 2542-1514 (Print)

Conclusions. The main manifestations of weak legal pluralism in modern domestic law can be considered as: (1) identification of subsystems of the law of the subjects of the federation and municipalities; (2) recognition of partial legal autonomy of various non-public organizations and autonomous communities (mainly in the field of private law). Each of these manifestations is considered separately. The problem of constitutionalization of legal pluralism is also touched upon. It is shown that a peculiar dialectic of legal monism and legal pluralism is inherent in domestic law.

1. Введение: постановка и актуальность проблемы

В рамках различных социальных наук, типов правопонимания представлены и монистическое представление о праве, и разнообразные мнения о его плюральности. Например, с точки зрения некоторых сторонников юснатурализма, естественное и позитивное право обособляются друг от друга. Для специалистов в области международного права, сравнительного правоведения достаточно очевидна неустранимая множественность систем права в масштабах общества-человечества. С точки зрения многих социологов и антропологов, некоторых представителей теоретической юриспруденции, может существовать как юридическое (официальное) право, так и иное социальное (неофициальное) право отдельных групп (общин).

Внутригосударственное юридическое право стоит здесь особняком. Оно в большинстве развитых государств является единым, но представляет из себя *сложное единство*, состоящее из различных подсистем. Вопрос о том, могут ли эти подсистемы не только соответствовать друг другу и дополнять друг друга, но и конкурировать между собой, использоваться различными субъектами в рамках выбора оптимального режима правового регулирования всегда, был для юристов неоднозначным.

Дискуссии о правовом монизме / правовом плюрализме способствуют развитию теоретических знаний о праве. Ситуации более или менее выраженной правовой множественности несомненно оказывают влияние на специфику всех основных видов юридической деятельности: от юридического образования и критики права до правоприменения. Для последнего проблема совместимости принципов законности, формального равенства и различных форм правовой множественности всегда была одной из важнейших.

2. Степень научной разработанности проблемы

По мнению некоторых представителей неюридических социальных наук, подлинный правовой плюрализм заключается исключительно в выделении официального и неофициального права. В этом отношении показательна классическая для антропологии права работа Дж. Гриффитса «Что такое правовой плюрализм?». Он, в частности, утверждает, что обозначение возможного разнообразия «правовой политики во внутреннем дискурсе государственного права имеет лишь сбивающее с толку номинальное сходство с правовым плюрализмом как обозначением эмпирического положения дел в обществе» [1, p. 4, 8]. Для других авторов этого направления, например, К. фон Бенда-Бекманна, очевидно существование также слабого плюрализма разных подвидов права. При этом фактически отмечается, что в условиях прекращения географической изолированности различных групп именно такой плюрализм преобладает [2; 3].

В рамках собственно юриспруденции давно изучаются различные аспекты правовой множественности внутригосударственного права и юридического регулирования (в том числе множественность источников права, отраслей права, усмотрение правоприменителя). В частности, рассматриваются и ситуации, когда подсистемы права связаны с той или иной социальной группой (сообществом), выделенными по территориальному признаку или по кругу лиц. Они будут обобщены нами ниже. В некоторых случаях при анализе данных ситуаций используются термины «правовая множественность», «правовой дуализм», «правовой плюрализм» [4–6].

3. Методологическая основа изучения проблемы

По нашему мнению, для исследования соответствующей проблемы необходимо сочетать методы, характерные для различных наук, имеющих отношение к изучению социального и правового плюрализма. В частности, имеют значение системный подход, диалектический метод, методы формальной логики, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, теоретико-социологический и теоретико-культурологический анализ.

ISSN 2658-4050 (Online)

4. Некоторые общие предположения

В рамках права, санкционированного и гарантированного *развитым государством*, может существовать только *слабый правовой плюрализм*, когда в праве выделяются особые его подсистемы, так как:

1) субстратом государства в общефилософском смысле, может являться только общество в целом, а вовсе не государственный аппарат, элита, партия, этническая, религиозная, экономическая группа. Следовательно, основная норма права развитого государства может быть только одна, а существование полицентрических государств противоречит законам формальной логики. Поэтому упоминание принципа правового плюрализма в конституции государства, как это произошло, в Боливии[1] и Мозамбике[2], не может превратить право всего государства и право отдельной социальной группы в *равноценные для общества* системы;

2) государство, хотя и испытывает давление со стороны иных внутренних и внешних институтов (элитарных групп, международных организаций, транснациональных предприятий), не исчерпало свой позитивный потенциал. Оно до сих пор выступает наиболее крупной формой реализации принципа политической и культурной универсальности, которую человечество смогло реализовать.

Универсальность государства в той мере, в какой ее удалось обеспечить, гарантирует начала свободы, справедливости и формального равенства в пределах большого общества. Принадлежность к конкретной группе может влиять на правовой статус индивида, но не должна вести к его исключению из-под действия общегосударственного права. Подмечено, что коренное расширение прав обособленных групп препятствует реализации прав отдельных членов этих групп, вытекающих из юридического права [7, с. 220–225].

3) идеологема единого народного (государственного) суверенитета взаимосвязана с возможностями государства обеспечить достаточное единство законодательства, аппарата публичной власти, правоохранительной системы, юридического образования. Современные развитые государства в основном ликвидировали (квази-) судебные органы, характерные для национальных или религиозных групп, в результате чего уменьшился и нормативный плюрализм (так, ссылка на национальные обычаи в законодательстве о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации выполняет сегодня скорее декоративную функцию);

В то же время частичная правовая самостоятельность отдельных общностей и групп, выделяемых по территориальному или иному признаку, явно необходима для их сохранения и развития, иногда оправдана и для государства и личности. Она всегда привлекала внимание и остается несомненным фактом. Укажем, например, на выделяемую в доктрине международного частного права и упоминаемую в ст. 1188 Гражданского кодекса РФ *множественность правовых систем в рамках одной страны* [4].

Основными проявлениями слабого правового плюрализма в современном внутригосударственном праве можно считать: 1) выделение подсистем права субъектов федерации и муниципальных образований; 2) признание частичной правовой автономии различных непубличных организаций и автохронных общин (в основном в области частного права).

Допустимо говорить как о различном субправе конкретных субъекта федерации, муниципального образования, организации, общины, так и о таких *уровнях* юридического права, как, скажем, общегосударственное право, право субъектов федерации, местное право, корпоративное (локальное) право, общинное право. Если в конкретном государстве таких подсистем или уровней всего два или же автор сравнивает только две подсистемы (два уровня) из нескольких имеющихся, то может использоваться термин «*правовой дуализм*» [5].

Степень самостоятельности и развитости подсистем и уровней права может быть совершенно различной, от почти автономной правовой коммуникации до лишь формальной, ритуальной самостоятельности.

Невзирая на включение подсистем права в рамки единого целого, сочетание правовых положений права разного уровня на практике несомненно может быть различным (от взаимодополнения до конкуренции и прямых коллизий, которые, впрочем, должны преодолеваться). Несмотря на идеальные представления о суверенитете, иерархии норм, юридической технике, никогда не могут быть полностью

[1] Конституция Многонационального Государства Боливия // Конституции стран мира: хрестоматия: в 7 ч. Благовещенск: Благовещ. гос. пед. ун-т, 2014. Ч. 3: Америка. С. 324–380. (На англ. яз).

[2] Конституция Республики Мозамбик // Конституции стран мира. Ч. 5: Африка. С. 936–970. (На англ. яз).

исключены такие излишества, как дублирование правовых актов более высокого уровня на более низком; издание и (временное) фактическое действие актов, противоречащих актам центральной власти; опережающее правотворчество и т. д.

В случае *неразвитости государства или его упадка* такой его признак, как единое юридическое право, существует лишь в потенции. В этом случае провозглашение приоритета общегосударственного закона остается во многом благим пожеланием на будущее.

В условиях невозможности ликвидации отклоняющихся норм используются три основные стратегии государства: 1) игнорирование иных нормативных установлений и регуляторов; 2) их признание (включение, инкорпорация); 3) сочетание указанных практик.

В первом случае внутригосударственное право формально действительно на всей территории государства, но его действенность носит ограниченный характер. Именно так можно охарактеризовать состояние права в условиях социальных революций, гражданских войн, возникновения колониальной зависимости.

Во втором, признание локальных обычаев и (или) нормативных актов вписывает их в систему юридического права. Таким образом юридическое право восстанавливает свое внешнее единство и действенность, но оказывается разнородным и, порой, противоречивым.

Как известно, некоторые сторонники идеи о позитивном характере *сильного правового плюрализма* (из числа антропологов, социологов, историков) до сих пор выдвигают предложения о его легализации на уровне юридического права посредством, например, закрепления соответствующих положений в конституциях и законодательстве, введения в юридическое право правовых институтов традиционного права, создания и (или) признания государством судебных и (или) квазисудебных органов по национальному, религиозному, сословному и иному подобному основанию. При этом они ссылаются на подобный опыт отдельных государств Африки, Латинской Америки, Океании. Не оценивая здесь эти предложения по существу, заметим, что с формальной точки зрения, все эти шаги всегда рассматривались как своеобразный путь к обеспечению единства системы права государства.

Так, конституционализация правового плюрализма, формальная его легитимация в законе или судебной практике неизбежно означает его «ослабление», введение в определенные рамки. В некоторых ситуациях в результате происходит лишь формальное включение отклоняющихся норм в состав официального права. В основном же оно знаменует одновременно запрет неконструктивных для общества в целом форм правового плюрализма.

Различия в нормах подсистем внутригосударственного права, очевидно, используются частными лицами *в рамках стратегии выбора права* (например, перерегистрация организации в целях уменьшения налогообложения в другом субъекте федерации (муниципальном образовании), переезд гражданина в другой субъект федерации в целях регистрации брака, смена организации-работодателя в целях улучшения регулирования труда) так же, как и более значимые различия в системах права разных государств.

5. Федерализм и правовой плюрализм

Наиболее изученным примером слабого правового плюрализма внутри государства является право в условиях федерального государства, в рамках которого могут сосуществовать подсистема права федерального уровня и подсистема права субъекта федерации (по вертикали), подсистемы права различных субъектов федерации (по горизонтали).

Федерализм представляет собой неоднозначное явление. Федерация, в отличие от конфедерации, образует государство. Политическая и юридическая доктрина указывает здесь на важность единства. В рамках идеологического его обоснования подчеркивается народный (государственный) суверенитет: утверждается или что полновластный народ непосредственно учреждает всевозможные правительства (американская теория федерализма), или что народ образует политическое сообщество, из которого уже выделяются различные уровни власти (европейская теория федерализма) [8, с. 58].

С другой стороны, это единство, предполагающее многообразие в различных сферах общественной жизни, в том числе и в праве. В научной литературе для характеристики сущности федерализма используются выражения вроде «параллельного обеспечения политической интеграции… и разделенного управления» [9, с. 15]. В законодательстве могут выделяться такие частично конкурирующие принципы как единство системы власти и правового пространства и разграничение предметов ведения органов власти разного уровня, (частичная) самостоятельность субъектов федерации.

Случается, что многообразие выходит на первый план научного исследования и тогда федерализм более или менее явно соотносится с различ-

ISSN 2658-4050 (Online)

ными формами социального плюрализма (тогда упоминается собственно правовой плюрализм [6], культурный либо расовый плюрализм [10, с. 63]). Точно иллюстрируют эту сторону федерализма также выдержки из публицистической литературы. Скажем, хорошим тоном для различных очерков о путешествиях по США стало выражение явной региональной или местной специфики, в том числе в политико-правовых вопросах. Такая традиция, возможно, идет от А. де Токвиля[3], но продолжается и в XX в., например в очерках И.А. Ильфа и Е.П. Петрова[4], Ж. Сименона[5].

Исходя из анализа современных федераций, в самом общем виде сделаем в отношении слабого правового плюрализма в таких государствах следующие выводы:

1. В рамках федерализма может иметь место как объединение первоначально существующих сообществ (государств) через договор, так и конструирование новых сообществ органами центральной власти (в трактовке А. Штепана «федерация снизу» (*coming together*) или «федерация сверху» (*keeping together*) [11, с. 163]).

2. Субъекты федерации могут выделяться на основе сугубо территориального принципа, а также полностью или в части с учетом этнической и (или) языковой, религиозной принадлежности населения, в то же время социальные группы и сообщества, выделяемые по другим основаниям (профессия, идеология, размер доходов и т. д.), а также этнические, религиозные, лингвистические меньшинства (на территории соответствующих субъектов федерации) практически не имеют возможности выразить таким образом специфику своей правовой культуры.

3. Уровень правовой автономности субъектов федерации от центральной власти в разных странах существенно различается в зависимости от реализованного вида федерализма (дуалистический (координирующий) – кооперативный (пересечение властей) – конкурентный – федерализм принуждения (пересечения) [12]).

4. Очевидными примерами федераций с высоким уровнем самостоятельности их субъектов являются США, особенно до 1861 г., и современная Канада с таким феноменом, как особый статус Квебека.

В этих случаях может подчеркиваться несводимость к друг другу уровней власти и, соответственно, права. Так, для доктрины дуалистического федерализма характерно утверждение, что органы аппарата штатов (провинций) (как и местные органы) получают власть непосредственно от населения территорий, а не от органов центрального государственного аппарата [8, с. 107]. В Канаде народ Квебека на уровне риторики иногда признаётся даже отдельной нацией, обществом [10, с. 22–40].

5. Существуют также государства, в которых реализованы лишь отдельные элементы федерализма или же субъекты федерации находятся под сильным контролем центральной власти. По сравнению с американским образцом, явно меньшими властными и «юридическими» полномочиями обладают субъекты федерации в Австралии, Австрии, ФРГ.

6. Независимо от степени самостоятельности субъектов все реальные федерации могут быть охарактеризованы через выделение различных подсистем права. Они, как правило, имеют основной закон (конституцию и пр.), собственную систему законодательства, а иногда – собственную судебную систему, судебные прецеденты, региональные обычаи, нормативные правовые договоры.

Создаваемые субъектами федерации нормы (даже при их меньшем числе или значении, по сравнению с федеральными), представляют собой не просто совокупность положений, а *взаимосвязанные* положения, опирающиеся на федеральное законодательство и (или) основной закон субъекта, имеющие общую цель регулирования, отражающую известную самостоятельность (автономность) субъектов. Отмечается, что системность законодательству субъектов федерации придает совокупность многообразных и разнородных внешних и внутренних связей, что качествами этой системы являются относительная автономность, целостность, организованность, сложность [13, с. 13, 14]. Право субъекта федерации («региональное право») характеризуется как система норм права или уровень права [14].

7. Распределение правотворческих функций между федерацией в целом и ее составными частями в разных государствах существенно различается по таким критериям, как больший или меньший объем компетенции, закрепление за субъектами фе-

[3] Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 280.

[4] Ильф И., Петров Е. Одноэтажная Америка: документ. повесть. СПб.: Азбука: Азбука-Аттикус, 2016. С. 29.

[5] Сименон Ж. По Америке в автомобиле // Его же. Новые парижские тайны. М.: Прогресс, 1988. С. 197, 198.

дераций тех или иных вопросов конкретных отраслей права (законодательства), наличие или отсутствие судебной системы (отдельных судов) субъектов федерации и иным основаниям.

При этом при самых минимальных правотворческих полномочиях они обеспечивают определенную политическую и культурную автономность территориального сообщества. Эту роль играют, в частности, сама фиксация статуса субъекта и его прав создавать органы власти, издавать нормативные правовые акты; получать и использовать некоторые налоговые доходы и (частично) регулировать эти процессы; определять особенности культурной политики и т. п.

8. Разнообразие правового регулирования, возникающее благодаря реализации принципа федерализма, и сам этот принцип, по-разному оценивается исследователями: от негативного к нейтральному и положительному к ним отношению. Следует зафиксировать, что в некоторых случаях это разнообразие играет отрицательную роль, зато в других, напротив, является одним из немногих приемлемых способов совместить сохранение единого государства и крайнее, потенциально конфликтное, социальное многообразие.

9. Разнообразие правового регулирования в различных субъектах федерации может использоваться физическими и юридическими лицами в рамках стратегии выбора права. Это сегодня осознаётся не только на индивидуальном уровне. Для доктрины конкурентного федерализма характерно мнение, что активность региональных органов государственной власти должна быть связана с конкуренцией субъектов федерации за налогоплательщика, производителя и потребителя [12, с. 33, 34], что такая конкуренция может благотворно отражаться на развитии как субъекта, так и федерации в целом.

6. Территориальное самоуправление и правовой плюрализм

Подобные выводы можно сделать и в отношении:

1) «государств с элементами федерализма», например отдельных империй, регионалистских государств, государств, включающих в состав территориальные автономии, если соответствующие территориальные образования и их органы власти обладают правотворческой компетенцией;

2) государств, в которых существует местное самоуправление.

Так, в российской правовой науке фиксируется, что «многообразие муниципальных образований предопределяет существование в каждом из них относительно самостоятельных систем муниципальных нормативных правовых актов» [15, с. 9], что нормативные акты муниципального образования представляют собой организованную и упорядоченную правовую целостность [16, с. 9].

Степень автономности и своеобразия подобных систем в целом меньше, нежели у субправа субъектов федерации, тем более, что муниципальные образования, как правило, не имеют своих судебных органов. Тем не менее эти автономия и своеобразие имеют место быть и способствуют дифференциации правового регулирования как в унитарных, так и в федеральных государствах. В последних они усиливают последствия реализации принципа федерализма.

7. Корпоративизм и правовой плюрализм

Корпоративное (локальное) правовое регулирование в отечественной науке почти не рассматривается как отражение диалектики правового монизма и плюрализма и реже привлекает внимание исследователей, чем проблема «право и федерализм». В отечественной юридической науке оно до сих пор порой сводится к довольно редким случаям принятия локальных актов, регулирующих трудовые отношения, или же вообще выводится за рамки права. Несомненно также, что в условиях развитого государства локальные акты часто жестко вписаны в иерархию источников права, в которой им отведено подчиненное положение.

В то же самое время индикатором более сложного положения дел являются, конечно, старые и современные дискуссии относительно статуса церкви, церковного права, хозяйской власти (власти работодателя). Как в начале XX в., так и в начале XXI в. многие канонисты были уверены, что внутреннее церковное право есть создание самой церкви и не может быть частью государственного права или, что церковное право не может быть отнесено ни к частному, ни к публичному праву [17, с. 12–14; 18, с. 38, 39]. Исходя из взглядов известного отечественного цивилиста Л.С. Таля [19, с. 479–482] наш современник А.С. Кудрин рассматривает работодателя и органы государственной власти как отдельных субъектов социальной власти и правового воздействия [20, с. 16–64].

Для организаций, работающих в разных сферах, существуют типичные примеры конкуренции и (или) своеобразия в направлениях деятельности, устройстве, внутренних правилах. Ученые, публицисты, писатели так или иначе сопоставляют конкретные церкви, фирмы, университеты и т. п.

ISSN 2658-4050 (Online)

Можно заметить, что во-первых, в рамках социального строя и правопорядка периода средневековья государством (добровольно или вынужденно) признавалось наличие различных судебно-правовых иммунитетов (церкви, помещика, городов, купеческих гильдий, университетов и пр.).

Во-вторых, и в настоящее время источники права непубличных организаций, их органов управления представлены во многих отраслях частного, а косвенно и публичного права и могут быть достаточно своеобразными, в результате чего почти каждая организация чем-то отличается от другой. Эти отличия связаны: 1) с изданием «инициативных» нормативных актов и договоров, которые приняты в пределах дозволенного усмотрения, либо носят оспоримый характер, но не стали предметом проверки со стороны органов публичной власти; 2) с наличием юридических и квазиюридических локальных обычаев; 3) с изданием локальных актов распорядительного характера, которые не всегда соответствуют внешним и внутренним нормативам, но применяются на практике; 4) с существованием иных локальных регуляторов – целей деятельности организации, ее интересов и пр.

В самом общем виде мы можем резюмировать следующее:

1) корпорации могут быть созданы как извне (государственные учреждения и предприятия), так и посредством самоорганизации определенных лиц;

2) они могут соответствовать группам и сообществам, созданным на основе различных принципов (по религиозному, этническому, территориальному, профессиональному, возрастному, экономическому и иным признакам);

3) уровень правовой автономности организаций различен и зависит от разных факторов (особенности системы права, политического режима, форма собственности, наличие исторических и культурных традиций);

4) корпоративные нормы права так или иначе связаны между собой и внешними нормами законодательства, они часто имеют в качестве основы устав, во многом способствуют достижению цели деятельности той или иной организации. Иными словами они образуют систему (подсистему), что отмечается и в литературе [21, с. 11];

5) эти нормы права могут закрепляться в различных формальных источниках (не только в нормативных актах, но и в обычаях, нормативных договорах и даже прецедентах);

6) нормы, принимаемые в различных организациях, могут отличаться друг от друга, затрагивать вопросы различных отраслей права, эти отличия во многом связаны со спецификой деятельности организации;

7) соответствующая дифференциация правового регулирования может иметь как положительное, так и отрицательное значение, но полное исчезновение проявлений самостоятельности и своеобразия организаций невозможно, что связано как с проявлениями социального плюрализма, так и с ограниченными возможностями управления обществом из единого центра;

8) правовое многообразие на этом уровне может использоваться физическими и юридическими лицами в своих интересах;

9) особую остроту проблемы сопоставления государственного и корпоративного регулирования, своеобразия регулирования в различных организациях приобретают в условиях глобализации.

8. Общинное самоуправление и правовой плюрализм

Указание на общинное право как на отдельный уровень внутригосударственного юридического права является спорным. Мы должны вынести за скобки те нормативные установления, которые *не признаны государством*, т. е. входят не в систему права государства, а в нормативную систему общины как таковой (хотя именно они, будучи выделенными антропологами, социологами, историками, чаще всего и соотносятся с выражениями «общинное право» [22], «общинное правосудие» [23]).

Если иметь в виду исключительно *нормы общин, не являющихся организациями, в той части, в какой они санкционированы государством (всем обществом)*, то во-первых, они могут выражаться только в форме обычаев. Во-вторых, такие обычаи сравнительно редко используются в юридическом праве развитого государства. Ранее они применялись прежде всего в условиях плюрализма юрисдикций разрешенными государством органами общинной юстиции и управления, представители которых сами были знатоками соответствующих обычаев. Сегодня же в «западном мире» таких структур почти не осталось. При таких обстоятельствах допущенные в юридическое право обычаи вряд ли могут составить отдельную подсистему норм.

В то же время в исторической ретроспективе и в некоторых современных государствах Африки, Латинской Америки, Океании роль таких обычаев может быть куда более значительной, признанной на

уровне основного закона, а их массив может оказываться куда более взаимосвязанным. Показательно, что даже при сравнении судебной практики использования обычаев коренных народов в России и Канаде было установлено, что в последней дела об основанных на обычаях правах автохронных народов иногда решаются в пользу представителей этих этносов даже тогда, когда с первого взгляда имеет место обычай, вступающий в противоречие с законодательством [24].

В любом случае использование общинных обычаев, конечно, повышает правовое многообразие, способствует учету интересов социальных групп и должно быть рассмотрено при раскрытии проблемы правового плюрализма.

9. Выводы

Мы можем видеть, что концепция правового плюрализма в определенных аспектах вполне применима к внутригосударственному праву. Ее использование позволяет по новому взглянуть на правовое регулирование общественных отношений и показать, что юридическому праву присуща своеобразная диалектика правового монизма и правового плюрализма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Griffiths J. What is Legal Pluralism? / J. Griffiths // Journal of Legal Pluralism. – 1986. – Vol. 18, iss. 24. – P. 1–55. – DOI: 10.1080/07329113.1986.10756387.

2. Бенда-Бекманн Ф. фон. Общинные права на землю: освобождение или косвенное управление? / Ф. фон Бенда-Бекманн, К. фон Бенда-Бекманн // Обычное право и правовой плюрализм : материалы XI Междунар. конгр. по обычному праву и правовому плюрализму, авг. 1997 г., Москва. – М. : Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 1999. – С. 91–101.

3. Бенда-Бекманн К. фон. Правовой плюрализм в международном контексте / К. фон Бенда-Бекманн // Обычай и закон : исслед. по юрид. антропологии. – М. : Стратегия, 2002. – С. 87–95.

4. Толстых В. Л. Применение права страны с множественностью правовых систем в международном частном праве / В. Л. Толстых // Международное публичное и частное право. – 2003. – № 2. – С. 34–36.

5. Леснова Н. И. Правовой дуализм в России XVIII – начала XX века : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н.И. Леснова. – Н. Новгород, 2007. – 21 с.

6. Левина М. И. Проблемы правового плюрализма в условиях федеративной формы государственного устройства России / М. И. Левина. – URL: https://ecsocman.hse.ru/data/789/693/1219/021.LEVINA.pdf (дата обращения: 15.11.2021).

7. Ричардсон Дж. Социальное конструирование правового плюрализма / Дж. Ричардсон // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. – 2013. – № 2. – С. 40–62.

8. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм / Д. Дж. Элейзер // Полис. – 1995. – № 5. – С. 106–115.

9. Силонов П. М. Федерализм в зарубежных странах: конституционно-правовые и политические технологии : дис. … д-ра юрид. наук / П. М. Силонов. – М., 2005. – 437 с.

10. Еременко Е. О. Канадский федерализм: опыт управления этнополитическими процессами / Е. О. Еременко : дис. … канд. полит. наук. – М., 2000. – 142 с.

11. Захаров А. Централизация и децентрализация: либеральный ответ для ЕС и России / А. Захаров // Либерализм в XXI веке: Современные вызовы свободе и новые либеральные ответы. – М. : Мысль, 2019. – С. 147–178.

12. Ширко Е. Н. Модель кооперативного федерализма: возможности и границы использования (на примере США и России) : дис. … канд. полит. наук / Е. Н. Ширко. – М. : 2002. – 170 с.

13. Дудко И. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – 54 с.

14. Потапов М. Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации / М. Г. Потапов // Журнал российского права. – 2001. – № 1. – С. 59–73.

15. Леонтенков А. В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. В. Леонтенков. – Н. Новгород, 2005. – 36 с.

16. Чащина С. И. Система муниципальных нормативных актов : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. И. Чащина. – Хабаровск, 2006. – 27 с.

17. Павлов А. С. Курс церковного права / А. С. Павлов. – Сергиев Посад : собств. тип. Свято-Троицкой Сергиевой Лавры, 1902. – 552 с.

18. Варьяс М. Ю. Краткий курс церковного права / М. Ю. Варьяс. – М. : МЗ Пресс, 2001. – 128 с.

19. Таль Л. С. Трудовой договор : цивилист. исслед. / Л. С. Таль. – М. : Статут : Консультант Плюс, 2006. – 537 с.

20. Кудрин А. С. Воздействие субъектов социальной власти на общественные отношения, входящие в предмет трудового права: некоторые аспекты теории, истории и практики : дис. … канд. юрид. наук / А. С. Кудрин. – Пермь, 2015. – 222 с.

21. Карнаухова Е. В. Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации: общая характеристика и виды : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. В. Карнаухова. – Тюмень, 2011. – 22 с.

22. Костогрызов П. И. Общинное право / П. И. Костогрызов // Антиномии. – 2019. – № 2. – С. 67–86.

23. Daniel N. The 'Soft Vengeance' of the People: Popular Justice, Community Justice and Legal Pluralism in South Africa / N. Daniel , P. J. Schwikkard // Journal of Legal Pluralism. – 1996. – № 36. – P. 69–87.

24. Захарова Т. А. Обычаи коренных народов в судебных решениях Канады и Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) / Т. А. Захарова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 4. – С. 30–35.

REFERENCES

1. Griffiths J. What is Legal Pluralism? *Journal of Legal Pluralism*. 1986, vol. 18, iss. 24, pp. 1–55. DOI: 10.1080/07329113.1986.10756387.

2. Benda-Beckmann F. von, Benda-Beckmann K. von. Communal rights to land: liberation or indirect management? in: *Customary Law and Legal Pluralism*, materials of the XI International Congress on Customary Law and Legal Pluralism, August 1997, Moscow. Moscow, N.N. Miklukho-Maklay Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences Publ., 1999, pp. 91–101. (In Russ.).

3. Benda-Beckmann K. von. Legal pluralism in the international context, in: *Custom and law. Studies in legal anthropology*, Moscow, Strategiya Publ., 2002, pp. 87–95. (In Russ.).

4. Tolstykh V. L. law of the country with a plurality of legal systems in international private law. *Medzdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*, 2003, no. 2, pp. 34–36. (In Russ.).

5. Lesnova N.I. *Legal dualism in Russia of the XVIII – early XX century*, Cand. Diss. Thesis. Nizhny Novgorod, 2007. 21 p. (In Russ.).

6. Levina M.I. *Problems of legal pluralism in the conditions of the federal form of the state structure of Russia*. Available at: https://ecsocman.hse.ru/data/789/693/1219/021.LEVINA.pdf (date of access: 11.15.2021). (In Russ.).

7. Richardson J. The social construction of legal pluralism. *Gosudarstvo, religiya i tcercov v Rossii i za rubedzom*. 2013, no. 2, pp. 40–62. (In Russ.).

8. Eleizer D.J. Comparative federalism. *Polis*, 1995, no. 5, pp. 106–115. (In Russ.).

9. Silonov P.M. *Federalism in foreign countries: constitutional, legal and political technologies*, Doct. Diss. Moscow, 2005. 437 p. (In Russ.).

10. Eremenko E.O. *Canadian Federalism: the experience of managing ethnopolitical processes*, Cand. Diss. Moscow, 2000. 142 p. (In Russ.).

11. Zakharov A. Centralization and decentralization: a liberal response for the EU and Russia, in: *Liberalism in the XXI century: Modern challenges to freedom and new liberal responses*. Moscow, Mysl' Publ., 2019, pp. 147–178. (In Russ.).

12. Shirko E.N. *The model of cooperative federalism: principles and boundaries of use (on the example of the USA and Russia)*, Cand. Diss. Moscow, 2002. 170 p. (In Russ.).

13. Dudko I.G. *Legislation of the subjects of the Russian Federation. Questions of theory*, Doct. Diss. Thesis. Nizhniy Novgorod, 2004. 54 p. (In Russ.).

14. Potapov M.G. The system of norms of law and the system of normative legal acts of the subjects of the Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2001, no. 1, pp. 59–73. (In Russ.).

15. Leontenkov A.V. *Municipal legal acts in the system of sources of Russian law*, Cand. Diss. Thesis. Nizhny Novgorod, 2005. 36 p. (In Russ.).

16. Chashchina S.I. *System of municipal regulations*, Cand. Diss. Thesis. Khabarovsk, 2006. 27 p. (In Russ.).

17. Pavlov A.S. *Course of church law*. Sergiev Posad, own printing house of the Holy Trinity Sergius Lavra, 1902. 552 p. (In Russ.).

18. Varyas M.Yu. *A short course of church law*. Moscow, MZ Press Publ., 2001. 128 p. (In Russ.).

19. Tal L.S. *Labor contract: civilistic research*. Moscow, Statut Publ., Consultant Plus Publ., 2006. 537 p. (In Russ.).

20. Kudrin A.S. *The impact of subjects of social power on public relations included in the subject of labor law: some aspects of theory, history and practice*, Cand. Diss. Perm, 2015. 222 p. (In Russ.).

21. Karnaukhova E.V. *Systematization of local regulatory legal acts in the Russian Federation: general characteristics and types*, Cand. Diss. Thesis. Tyumen, 2011. 22 p. (In Russ.).

22. Kostogryzov P.I. Community law. *Antinomii*, 2019, no. 2, pp. 67–86. (In Russ.).

23. Daniel N., Schwikkard P.J. The 'Soft Vengeance' of the People: Popular Justice, Community Justice and Legal Pluralism in South Africa. *Journal of Legal Pluralism*, 1996, no. 36, pp. 69–87.

24. Zakharova T.A. Customs of indigenous peoples in judicial decisions of Canada and the Russian Federation (comparative legal research). *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2018, no. 4, pp. 30–35. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT AUTHOR

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бирюков С.В. Внутригосударственное право и правовой плюрализм / С.В. Бирюков // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 5–14. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).5-14.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Biryukov S.V. National law and legal pluralism. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 5–14. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).5-14. (In Russ.).

УДК 316.4
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).15-31

CC BY 4.0

ГЛОБАЛЬНЫЙ МЕНТАЛЬНЫЙ СДВИГ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ МОЛОДЕЖИ РОССИИ И ЕВРОПЫ*

И.А. Ветренко, Ю.П. Байер, В.А. Васильева
Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
13 июля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Правовая культура, государственное управление, идеалистическая ментальность, чувственная ментальность, интегральная модель ценностей, политические ценности, сравнительное исследование ценностей, молодежь

На основе методологии компаративизма исследуются политические ценности молодежи России и Европы. Проверяются четыре гипотезы о том, что в основном ценности молодых людей, независимо от региона и страны проживания, общие, несмотря на разную форму государственного управления, политическую культуру, разный уровень жизни и традиции респондентов. Основной вывод исследования: сегодня у молодежи как России, так и Европы происходит переход от разных форм чувственной, грубо материалистической ментальности, направленной на получение удовольствий и покорение мира, к идеалистической ментальности, являющейся гармоничным балансом чувственной и духовной ментальности, и проявляется это как в системе общечеловеческих ценностей, так и в политических. Анализ результатов исследования позволил ввести в научный оборот новый термин «интегральная модель ценностей» – взаимоувязанная совокупность нескольких частных ценностных моделей человека, каждая из которых описывает отдельные составляющие ценностей, а все вместе они образуют полное и комплексное представление о системе ценностей определенных социальных групп.

GLOBAL MENTAL SHIFT: POLITICAL VALUES OF THE YOUTH OF RUSSIA AND EUROPE**

Inna A. Vetrenko, Yulia P. Bayer, Valeria A. Vasilyeva
North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), St. Petersburg, Russia

Article info
Received –
2021 July 13
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Legal culture, public administration, idealistic mentality, sensual mentality, integral model of values, political values, comparative study of values, youth

The subject of the article is the political values of the youth of Russia and Europe.
The purpose of our study is to identify the political values of the Youth of Russia and Europe and conduct a comparative analysis based on the methodology of comparative analysis. Four hypotheses are tested that suggest the values of young people, regardless of the region or country of residence, are common, despite the differences in forms of government, political culture, living standards and traditions of the respondents.The main research tasks were: 1. Identification of common value orientations of modern youth studying at universities. 2. Determination of the type of cultural mentality (according to the methodology of Russian American sociologist Pitirim Sorokin) of the youth of Russia and European countries included in the sample. 3. Determining the place of politics and the opportunity to participate in policymaking in the system of values of today's youth. 4. Identification of attitudes (loyalty / acceptance / non-acceptance) to modern democratic values, as well as identification of the preferred form of political governance among young people. 5. Determination of the desired type of taxation. 6. Establishing the relationship between political values and quality of life. 7. Determining the understanding of the components of happiness (wellbeing) and the

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

** The research was carried out with the financial support of the Foundation for the Development of Scientific Research and Applied Research of North-West Institute of Management of the RANEPA.

ISSN 2542-1514 (Print)

meaning of life of modern youth. 8. Diagnosis of the degree of involvement in politics/apathy of today's youth.
The main results, scope of application. Study made it possible to introduce into contemporary science a new term "integral model of values" – an interconnected set of several life values of a person, each of which describes individual components of values, to form a complete and comprehensive idea of the value system of certain social groups. Empirical study made it possible to identify the basic components of the integral model of values of modern youth in Russia and Europe in a comparative aspect. Under the integral model of values, authors mean an interconnected set of several private value models of a person (mentality, basic human and social values, life satisfaction and a subjective feeling of happiness, political views and actions, cultural values, etc.), each of which describes individual components of values, and all together they form a complete and comprehensive idea of the value system of certain social groups. In the structure of the integral model of youth values, authors included: mentality, political values, political mobility and a system of universal values. In accordance with this structure, we present the results of our study.
Conclusions. Authors not only managed to identify the already established values and, on the basis of them, draw up an integration model of the values of the youth of Russia and Europe through their comparison, but also to determine the needs of today's youth for certain values.

1. Введение

Ценности вообще и политические ценности в частности уже несколько десятилетий являются предметом исследования многих ученых в разных странах и регионах. Количество таких исследований начинает стремительно возрастать в Европе и США примерно с 1980 г., а в России – десятилетием позже. В Европе и США примерно с 1980 г., в России на десятилетие позже количество таких исследований начинает стремительно возрастать. Каждые 10 лет *European Values Study* (*EVS*; https://europeanvaluesstudy.eu) проводят подобные исследования с публикацией результатов и открытых данных. Международная исследовательская программа *World Values Survey* (*WVS*; https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp) начиная с 1981 г. каждые 5 лет проводит исследования социальных, политических, экономических, религиозных и культурных ценностей людей во всем мире. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ; https://wciom.ru) также регулярно проводит опросы, касающиеся ценностей, среди различных групп населения, кроме него подобными или близкими по тематике исследованиями достаточно долгое время занимаются Фонд «Общественное мнение» (далее – ФОМ; https://fom.ru/TSennosti) и «Левада-Центр» (https://www.levada.ru)[1]. Все результаты этих и многих других исследований доступны на страницах научных журналов, на сайтах программ и на платформах открытых данных.

Исследование политических ценностей напрямую связано с понятием «доверие». Доверие к политической власти, к конкретным институтам, к политическим лидерам, внутренней и внешней политике и т. д. [1–6]. A. Gvozdanović исследует политические ценности учащейся молодежи Хорватии, рассматривая их через призму взаимосвязей интереса к политике и ценности самовыражения, политических предпочтений и оценки демократического функционирования политической системы [2]. При этом справедливо утверждение C. Wu и R. Wilkes [7], что в ответах, полученных путем опросов о доверии или недоверии к таким институтам, как правительство, парламент, государственная служба, политические партии, остается вопрос – респонденты доверяют всей системе, или отдельным институтам? Недоверие – это критически оформленное убеждение, или проявление общего цинизма? Поддерживают ли респонденты в итоге политику их правительств, или нет?

Под «политическими ценностями» в разные периоды ученые понимали разные явления. В начале 2000-х гг. основным было убеждение в том, что политические ценности сильно зависят от партийных предпочтений [8], являются основой личности и определяют политическое поведение [9; 10]. При этом важно различать политические ценности и

[1] Включен Министерством юстиции РФ в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции «иностранного агента».

политические установки. Ценности более устойчивы, но, как справедливо утверждает E. Connors, у политических ценностей есть социальное измерение, т. е. люди принимают политические ценности тех, кто их окружает, поэтому и ценности могут быть подвержены изменениям [11]. Мы же, вслед за Е.А. Самсоновой, понимаем под политическими ценностями совокупность идей, представлений, переживаний и чувств, определяющих поведение людей в ситуациях, имеющих отношение к политике [12, с. 142].

Цель нашего исследования – выявить политические ценности молодежи России и Европы и провести сравнительный анализ на основе методологии компаративизма.

Задачи исследования:

1. Выявление общих ценностных ориентаций современной, обучающейся в вузах молодежи.

2. Определение типа культурной ментальности (по методологии Питирима Сорокина) молодежи России и европейских стран, вошедших в выборку.

3. Определение места политики и возможности участвовать в управлении в системе ценностей современной молодежи.

В своем исследовании мы взяли в качестве респондентов не просто молодых людей в определенном возрасте, а учащуюся молодежь, студентов высших ученых заведений как в Европе, так и в России. В первую очередь это было обусловлено результатами предыдущих исследований [4; 13; 14], показывающих, что обработка сложной информации из различных источников, процесс определения, осмысления и формулировки ценностей в основном присущи людям с образованием выше среднего. Однако, J. Hogden и M. Webb [15] справедливо отмечают, что дополнительная сложность в работе с молодыми людьми в сфере образования заключается в том, что они слишком часто работают с закрытыми вопросами во время проверки знаний, поэтому невольно чувствуют себя обязанными найти правильный ответ, а не высказать собственные идеи.

2. Обзор литературы

Методы исследований ценностных ориентаций молодежи были сформулированы и структурированы Самсоновой [12], которая утверждает, что универсальным и самым эффективным способом измерения политических ценностей остается метод социологического опроса. И действительно, рассмотренные нами предшествующие исследования ценностных ориентаций молодежи основаны, как правило, на опросах. Однако A. Ross оспаривает эффективность этого метода, противопоставляя ему метод глубинного интервью, когда на поверхность выходят глубинные знания, жизненный опыт и мотивы респондента, а не простой выбор одного из предложенных ответов [16].

Поскольку, как мы уже сказали, компаративных исследований политических ценностей молодежи мы в доступной нам литературе не нашли, нас интересовали результаты социологических опросов, во-первых, политических пристрастий людей вообще, особенно те исследования, в которых был четкий срез по молодым людям (18–35 лет). Во-вторых, нас интересовали исследования ценностных ориентаций молодежи, так как в них почти всегда присутствовали вопросы, связанные с политикой и отношений к ней (*EVS*/*WVS*, 2021).

Kolczynska [4] исследует связи между образованием, демократическими ценностями и политическим доверием и делает выводы, что, хотя образование положительно связано с демократическими ценностями независимо от уровня демократичности страны, эта связь гораздо сильнее в демократических странах, чем в недемократических. Та же корреляция между образованием и институциональным доверием, удовлетворенностью режимом демократии следует из работ A. Hakhverdian и Q. Mayne [17] и A. Monsiváis-Carrillo и G. Cantú Ramos [18].

Исследование В.В. Петухова [19] демонстрирует, что, несмотря на снижение с 2013 по 2018 г. количества политически индифферентных молодых россиян, более половины опрошенных молодых людей в возрасте от 18 до 34 лет основополагающей ценностной ориентацией для России все-таки считают социальную справедливость (59 %).

Представляет интерес исследование В. Карандышева [20], выявившее, что наивысшей ценностью российской молодежи оказалась самодостаточность мышления и свобода творчества. А спустя почти 10 лет исследование И.В. Богдана [21], выявляющее политические ценности жителей 42 субъектов Российской Федерации и эмоциональное отношение к этим ценностям, показало, что эмоциональный компонент репрезентации политических ценностей является выражением более глубинных процессов в политическом сознании населения и сильнее связан с политической культурой, чем когнитивные компоненты политических ценностей.

Интерес последних лет к проблемам молодежи чаще всего фокусируется на политическом контексте, и это связано прежде всего с запросом общества на перемены, особенно в России [19; 22–25]. Многие исследователи говорят о трансформации социально-

политических ценностей и в Европейском Союзе [26; 27], наблюдая при этом смещение предпочтений людей в сторону авторитаризма [14].

В этой связи авторам было интересно исследовать ценностные ориентации молодежи России и Европы, проверив подобные срезы 2017–2018 гг.[2], когда жители России демонстрировали меньшую приверженность идеалам демократии по сравнению с жителями Европейских стран[3].

3. Типология ментальности П. Сорокина в логике социологического исследования политических ценностей

В нашем исследовании при определении и диагностике социокультурных ментальностей мы, как уже говорили, опирались на типологию, введенную в социологию Питиримом Сорокиным, а именно выделенные им три базовые ментальности: идеациональную, чувственную и идеалистическую. Согласно эмпирически обоснованной теории П. Сорокина эти три ментальности сменяют друг друга, отменяя теорию эволюции и возвращая теорию цикличности в понимание развития общества. Теория цикличности развития стала основой постмодернистского понимания современного общества. Коротко охарактеризуем каждую из трех ментальностей, взятых нами за основу.

Идеациональная ментальность – преобладание духовных ценностей в обществе. Потребности людей, носителей идеациональной ментальности, преимущественно духовные. Способ удовлетворения потребностей – самоконтроль, работа над сознанием или молитва (в зависимости от господствующей идеологии). Меняется таким образом не реальность, а отношение к ней, ее восприятие.

Чувственная культурная ментальность является противоположностью идеациональной. Эта ментальность отрицает существование духовного и божественного. Критерий ценности чувственной культуры – это удовлетворение основных желаний, приоритетные из которых – хорошая еда, секс, развлечения. Жажда развлечений и новых удовольствий определяет основные ценности чувственного общества, потребители которых находятся в постоянном круговороте своих желаний. Основная забота чувственного общества – получить максимум удовольствия за минимальную цену. Вся вторая половина XX в. – это общество потребления, это эпоха расцвета чувственного общества [29].

Идеалистический тип является гармоничным сочетанием искренней веры в Бога/богов/трансцендентальное и принятием материального мира, совершенствование и развитие которого важно так же как и саморазвитие. Как отмечает П. Сорокин, гармоничного синтеза чувственного и идеационального достичь гораздо сложнее, чем простого механического сосуществования обеих ментальностей. Материальные нужды в идеалистической ментальности подчинены нуждам духовным. Как правило, идеалистическая ментальность приходит на смену ментальности чувственной. Забегая вперед, скажем, что именно так и произошло в настоящее время.

Молодежь как объект исследования

Несмотря на то, что понятие «молодежь» является широкоупотребительным, однозначного подхода к трактовке этого термина в научных исследованиях до сих пор нет. Однозначно то, что молодежь – это особая группа, с определенными возрастными характеристиками, общественным положением и социальным статусом [30].

Иными словами, молодежь – это социально-демографическая группа, которую мы выделили на основе возрастных характеристик, особенностей социального положения, которое зависит от общественного строя, культуры, закономерностей социализации, воспитания данного общества. Конкретно в нашем исследовании молодежь – это студенты европейских и российских вузов различных факультетов и форм обучения в возрасте от 17 до 36 лет и старше, не имеющие экономической независимости.

В нашем исследовании при определении ментальности современной молодежи мы опирались на методику русско-американского социолога Питирима Сорокина, который в XX в. провел полномасштабное исследование ментальностей с V в. до н. э. и до XX в. н. э. В своем исследовании при характеристике ментальностей П.А. Сорокин выделил основные параметры для их характеристики, которые также были интегрированы и адаптированы нами в опросный лист. Таким образом, на основании результатов исследования, мы, продолжая теорию флуктуации ментальностей Питирима Сорокина, дадим характеристику современной ментальности на основе полученных данных и по критериям, выделенным классиком социологии.

[2] https://www.atlasofeuropeanvalues.eu/maptool.html.

[3] https://i0.wp.com/europeanvaluesstudy.eu/wp-content/uploads/2018/09/democracy.jpg?ssl=1.

ISSN 2658-4050 (Online)

4. Гипотезы

На основе анализа имеющихся публикаций, посвященных исследованиям ценностей молодежи, первичных данных из открытых источников[4], мы выдвинули ряд гипотез, которые легли в основу нашего исследования:

Гипотеза 1. Политические ценности молодежи России и Европы в целом мало различаются: общие ценности свободы слова, самовыражения, свободы перемещений, возможности участвовать в выборах разделяются молодежью всех стран. Таким образом, мы можем разделять молодежь, скорее, по разности взглядов, чем по геолокации. Это является также особенностью XXI в., где географические границы перестали иметь значение, и единомышленники объединяются по схожести взглядов, а не по геолокации. Как следствие этого мы видим и одинаковый уровень аполитичности у молодежи России и Европы.

Гипотеза 2. Современная молодежь, как России, так и Европы не артикулирует ценности демократии в комплексе, а выражает запрос только на отдельные из них. Акцент делается именно на те, которые обеспечивают молодым людям стабильность и безопасность.

Гипотеза 3. Молодежь готова платить более высокий подоходный налог (как в Дании или Швеции) ради достижения коллективного благополучия, социальной защищенности и комфортного проживания.

Гипотеза 4. Рассматривая ценностные ориентации в рамках теории и методологии П. Сорокина, происходит переход от чувственной (грубо материалистической ментальности, направленной на получение удовольствий и покорение мира) к идеалистической ментальности (представляющей баланс чувственной и духовной ментальности, акцент в смысле жизни и развитии переходит от внешнего к внутреннему, гармоничные отношения с миром так же важны, как и внешние атрибуты успеха и пр.). В связи с этим мы предположили, что личные ценности (саморазвитие, творчество, свободное время) современная молодежь ставит выше ценностей общественных.

5. Методология исследования

Наше компаративное исследование представляло собой сравнение политических ценностей молодежи, проживающей в странах Европы и Российской Федерации методом социологического опроса (онлайн-анкетирование). Данная методология позволила выявить общее и особенное в палитре политических ценностей современной молодежи и дала возможность для проведения анализа причин и следствий. Применялась двухступенчатая квотная выборка с вероятностным отбором респондентов внутри квоты.

Выборка составляла 2 % от генеральной совокупности, социологическая погрешность – 1,3 %.

Размер общей выборки составил 1279 респондентов:

– студенты российских вузов (Санкт-Петербург, Москва, Калининград, Омск и др.) – 642 респондента,

– студенты европейских вузов (Сербия, Испания, Греция, Латвия и др.) – 637 респондентов.

Таким образом, если по квотной выборке вузы представлены равномерно, то на вероятностную выборку и ее половозрастной состав исследовательская группа не могла повлиять, она формировалась исходя из желания самих респондентов участвовать в опросе. Тем не менее для нас, как исследователей, степень активности респондентов в том или ином вузе в той или иной стране также является показательным.

Особенностями условий внешней среды исследования было то, что оно начало проводиться в условиях заканчивающейся пандемии, а завершилось в условиях начала специальной военной операции на Украине. Таким образом, молодежь России и Европы переживала окончание пандемии, выходя из нее с обновленной системой ценностей, и вступала в временной отрезок времени военного, санкционного и политического информационного противостояния. Также внешние условия обусловили некоторые ограничения, которые повлияли на ход исследования:

1. Некоторые группы студентов находились на дистанционном обучении, поэтому обеспечить квотную выборку было крайне сложно. Метод выборки был изменен на вероятностный отбор.

2. На весь период нашего исследования оказывали влияние события, которые начались в феврале 2014 г., вследствие которых отдельные политически окрашенные опросы встречали блокировку как со стороны многих российских вузов, так и со стороны вузов Европы. Это привело к смещению второго этапа выборки, а именно вероятностному отбору внутри вузов. Так, студенты Сербии значительно бо-

[4] https://osf.io/945yj/; https://search.gesis.org/research_data/ZA7500?doi=10.4232/1.13897; https://wciom.ru/ratings/protestnyi-potencial; https://www.atlasofeuropeanvalues.eu/maptool.html, et al.

лее охотно отвечали на вопросы, чем испанские или греческие студенты. Это объясняется политической информационной политикой внутри каждой страны и, соответственно, желанием (нежеланием) студентов сотрудничать с исследователями из России.

6. Результаты[5]

Проведенное нами эмпирическое исследование позволило выявить базовые компоненты *интегральной модели ценностей* современной молодежи России и Европы в сравнительном аспекте. Под интегральной моделью ценностей мы понимаем взаимоувязанную совокупность нескольких частных ценностных моделей человека (ментальность, базовые человеческие и общественные ценности, удовлетворенность жизнью и ощущение счастье, политические взгляды и действия, культурные ценности и др.), каждая из которых описывает отдельные составляющие ценностей, а все вместе они образуют полное и комплексное представление о системе ценностей определенных социальных групп.

В структуру интегральной модели ценностей молодежи мы включили: ментальность, политические ценности, политическую мобильность и систему общечеловеческих ценностей. В соответствии с этой структурой мы приведем результаты нашего исследования.

6.1. Преобладающая ментальность у молодежи России и Европы

Наш опросный лист был составлен таким образом, чтобы разными вопросами (закрытыми, полуоткрытыми, открытыми вопросами, в том числе и вопросами, моделирующими поведение в той или иной ситуации), не только прийти к полноценному описанию современной ментальности по типологии П. Сорокина, но и дать подробное описание введенного нами понятия интегральной модели ценностей.

Например, в одном из вопросов мы просили респондентов выбрать один вариант ответа в представленных на выбор жизненных ценностях. Как мы уже упоминали, при определении базовых ценностей настоящей социокультурной ментальности, мы использовали методологию П. Сорокина, что определило варианты ответов, предложенных на выбор.

Ответы респондентов распределились следующим образом:

1) **духовные**: саморазвитие, самореализация и самосовершенствование; наше сознание определяет нашу жизнь, поэтому надо работать над собой; саморазвитие как смысл жизни (ощущение внутренней гармонии с собой и миром, гармоничные отношения и самореализация в профессии, возможность творчества – как критерии успеха) – **16 %** студенты европейских вузов и **15 %** студенты российских вузов;

2) **и духовные, и материальные**: саморазвитие и самосовершенствование, равно как и преуспевание в карьере и бизнесе, создание счастливой семьи, достижение высокого благосостояния (критерии успеха – внутреннее ощущение гармонии с собой и миром, подкрепленное финансовым достатком и одобрением социума) – **81 %** респондентов российских вузов и **79 %** респондентов вузов европейский стран;

3) **материальные**: бытие определяет реальность, главное – быть успешным и хорошо зарабатывать, это и смысл жизни, и критерий ее успешности (банковский счет и число подписчиков – количественные показатели успеха). **4 %** респондентов российских вузов выбрали этот вариант ответа и **5 %** респондентов европейских вузов отдали предпочтение.

Ответ на данный вопрос позволил установить общие приоритеты ценностей наших респондентов, это необходимо для дальнейшего понимания и интерпретации результатов в отношении политических ценностей.

Мы можем констатировать по результатам исследования, которые практически идентичны среди учащейся молодежи российских и европейских вузов, что такая смена ментальностей уже произошла. Как и предсказывал Сорокин, чувственная ментальность чаще всего сменяется на идеалистическую, представляющую собой гармоничное развитие как духовного, так и материального мира.

Мы также можем предположить, что пандемия ускорила смену материальной чувственной ментальности, так как именно период пандемии заставил многих сменить жизненные приоритеты и ценности, поставив физическое и ментальное здоровье выше в иерархии ценностей нежели материальную сферу и «завоевание мира».

Такое распределение ответов среди респондентов может говорить о ментальном сдвиге в отношении ценностей у европейской молодежи, поскольку опросы, проведенные среди российской молодежи в разные временные периоды систематиче-

[5] Полностью результаты опроса см.: Bayer Ju.P., Vetrenko I.A., Vasilyeva V. Russian and Europe 2022 political values. DOI: 10.13140/RG.2.2.10130.32961.

ISSN 2658-4050 (Online)

ски нам демонстрировали наличие идеалистической ментальности и приоритет у них духовных ценностей, тогда как в Европе наоборот [26; 31; 32].

Еще один вопрос: **«*Если бы у Вас повторился период длительной самоизоляции, то что бы Вы делали в этот раз*?»** – был направлен также на то, чтобы определить изменения в ментальности на уровне готовности к потенциальным действиям. То есть мы как исследователи определяли не только смену ментальности, но и изменения на поведенческом уровне. Возможно было выбрать один, самый предпочтительный вариант, так как нам как исследователям необходимо было определить поведенческие приоритеты. Ответы на этот вопрос также подтвердили изменения в ментальности:

1) ***«Занимался бы саморазвитием: медитировал, читал книги, занимался спортом, контролировал бы свой режим дня и диету»*** – **63 %** респондентов российских вузов и **62 %** респондентов европейских вузов.

Как мы уже упоминали, сам вопрос и варианты ответов были направлены на проверку (верификацию) ответов на предыдущий вопрос и подтверждение степени приверженности идеалистическим ценностям на поведенческом уровне. Идеалистическая ментальность представляет собой гармоничное сочетание духовного и материального, сбалансированное развитие активности, направленной как на саморазвитие, так и на совершенствование окружающего мира. Тот факт, что почти одинаковое большинство респондентов в обеих выборках отдали предпочтение духовным ценностям говорит о том, что студенческая молодежь Европы и России не только провозглашает духовные ценности выше материальных (идеалистическую ментальность), но и готова это доказать на поведенческом уровне.

2) ***«Создал бы онлайн бизнес, начал бы больше зарабатывать»*** – **15 %** респонденты отечественных вузов и **19 %** студентов из европейской выборки.

3) ***«Больше бы общался в социальных сетях***» – **3 %** Российские респонденты, и соответственно столько же, **3 %** студенты из европейских вузов.

4) **«*Больше бы ел, спал и смотрел ТВ*»** – **8 %** соотечественников, **5 %** европейцев.

5) ***«Вступил бы в волонтерское движение и стал помогать людям»*** – **5 %** российских студентов, **4 %** европейских студентов,

6) ***«Создал бы свою политическую партию и изменил бы мир к лучшему»*** – **2 %** российских студентов, **3 %** молодежи европейских стран.

В вариантах «Другое, что именно?» 4 % русскоязычных и столько же, 4 % европейских респондентов, выбирали различные виды творчества, например: «*написала бы роман*», «*записала бы новый музыкальный альбом*». А также «*совершенствовать мир к лучшему*», «*больше проводить времени с друзьями, семьей, развивать межличностные отношения*» – это все индикаторы, подтверждающие идеалистическую ментальности.

6.2. Политические ценности молодежи России и Европы

В предложенную нами интегральную модель ценностей молодежи входит система ее политических ценностей. В связи с этим мы задали респондентам вопрос, который был направлен на выявление идеальной, с точки зрения молодежи, формы управления государством и звучал так: ***Какая форма правления кажется Вам наиболее справедливой (один вариант ответа)?***

1) ***Демократическая*** – **87 %** русскоязычной молодежи и **76 %** европейцев

2) ***Авторитарная*** – **7 %** студентов российских вузов, **8 %** европейцев

3) ***Тоталитарная*** – **2,5 %** из русскоязычной выборки, **5 %** европейцев

4) ***Другое*** – **3, 5 %** русскоязычной молодежи и **11 %** европейцев. Если русскоязычные респонденты предложили такие варианты как полития, конституционная монархия, социалистическая и иные, то европейские студенты предложили значительно большее количество вариантов альтернативного управления: аристократию, монархию, социализм, парламентскую монархию и иные; в ответах выраженно присутствует разочарование в демократии, например: «жизнь без правительства», «демократия – это иллюзия».

Европа живет в условиях демократии столетия, а Россия только 30 лет, поэтому очевидно, что европейская молодежь знает все плюсы и минусы демократического устройства государства, как и различные его формы – «социальная демократия», «консультативная демократия» и иные. Когда в рамках *European Value Study*[6] спрашивают людей, лучше ли демократия других форм правления, большинство отвечает утвердительно. Тем не менее, есть серьезные разли-

[6] https://i0.wp.com/europeanvaluesstudy.eu/wp-content/uploads/2018/09/democracy.jpg?ssl=1.

ISSN 2542-1514 (Print)

чия. Поддержка демократии сильна в Западной Европе, особенно в Норвегии, Исландии, Дании и Греции. А в Российской Федерации и бывших советских республиках Эстонии и Латвии только один человек из пяти считает демократическую систему «очень хорошей». В России формируется своя, отличная от европейской, модель демократии, она не лучше и не хуже европейской, но она основана на отечественной ментальности и находится только в стадии формирования.

Продолжая выявлять политические ценности молодежи, мы попросили их провести ранжирование приведенных политических ценностей (табл. 1), где 1 – самая низкая оценка, 5 – самая высокая.

Таблица 1

Ранжирование респондентами приведенных политических ценностей, %

Ценность	*Студенты*	*Оценка*				
		1	*2*	*3*	*4*	*5*
Свобода слова и печати	Российские	5	8	18	21	48
	Европейские	7	4	12	18	59
Равенство всех граждан перед законом	Российские	6	4	12	10	68
	Европейские	6	5	13	16	60
Наличие всеобщего избирательного права	Российские	6	8	20	17	49
	Европейские	6	8	26	24	36
Политический плюрализм	Российские	6	9	23	23	39
	Европейские	9	9	31	22	29
Свобода собраний и митингов	Российские	15	13	23	16	33
	Европейские	5	6	17	24	48

Базовой демократической ценностью для молодежи России и Европы стало равенство всех граждан перед законом, ее поддержали высшим баллом «5» – 68 % российских респондентов и 60 % европейских респондентов.

Следующей ценностью демократии для молодежи стала свобода слова и печати, для молодых людей, родившихся и выросших в информационном обществе, это особенно важно. Свободу слова и печати поддержали 48 % российских респондентов и 59 % европейских.

Важно, что свобода слова может быть реализована только в условиях демократического режима. Право свободно выражать свое мнение включает свободу придерживаться своего мнения и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Для молодежи, встроенной в информационное пространство через различные социальные сети и каналы коммуникации, это очень важно и ценно.

Следующая ценность демократии в ранжировании наших респондентов – наличие всеобщего избирательного права. Однако здесь среди молодежи Росси и Европы очевидна разница. Важной эту политическую ценность считают 49 % россиян и только 36 % европейцев. Избирательная система России постоянно находится в состоянии изменения, выборы то вводятся, то упраздняются, особенно это актуально для муниципалитетов, разные созывы Государственной Думы избираются по разным системам. После каждого электорального цикла в России возникает огромное количество жалоб и исковых заявлений о нарушениях. Все это вызывает у российской молодежи запрос на честные и чистые выборы и поднимает в их глазах значимость этой демократической ценности.

Четвертой по значимости можно назвать свободу митингов и собраний. Здесь значимость этой ценности демократии выше у европейской молодежи – 48 %, а среди представителей российской молодежи – 33 %. Очевидно, что такое распределение подтверждает правильность ответов на вопрос о готовности участвовать в несанкционированных митингах (см. распределение ответов на вопрос 5). Молодежь Европы готова к участию в несанкционированных митингах (39 %) и имеет актуальный запрос на свободу собраний и митингов (48 %), что позволяет сделать вывод о предпочитаемом типе политического участия – мобильного. Можно предположить, что мобильное политическое участие для молодых европейцев, как санкционированное, так и не санкционированное, является рациональным выбором, который основывается на реальной возможности политического продвижения для них.

ISSN 2658-4050 (Online)

Значимость мобильного политического участия студенческой молодежи очень высока, достаточно вспомнить лишь некоторые события. 1968 г. – год студенческих бунтов, взломавших тогдашний мировой ландшафт. Одним из главных их результатов можно считать превращение университета в средоточие политики. «Красный май» 1968 г. навсегда сделал Париж символом молодежных волнений. Студенческие волнения в Европе меняли политические режимы и порождали политических лидеров новой формации. Так, в течение десяти дней в ноябре 1989 г. студенческий протест в Праге превратился в всеобщую забастовку по всей стране, в результате чего правящая Коммунистическая партия отреклась от власти. В результате этого движения Чехословакия в 1993 г. мирным путем превратилась в две независимые страны – Чешскую Республику и Словакию, а в 2004 г. обе страны были приняты в Европейский Союз.

Для российской молодежи свобода митингов и собраний как демократическая ценность важна, но не имеет столь высокой поддержки – 33%. Это можно объяснить тем, что в России в периоды интенсивных сопротивлений отдельным политическим решениям (движение «белые ленточки» в декабре 2011 г., протесты в поддержку А. Навального в июне 2017 г. и иные) оперативно вносятся изменения в законодательство с целью ужесточения ответственности за нарушение закона о собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях, при этом расширяя возможности и варианты легитимного участия, поэтому гарантия свободы собраний в обществе актуализируется часто и тем снижает запрос на нее.

Последней демократической ценностью в списке стал политический плюрализм, но результаты опроса в этой части существенно отличаются. За эту ценность в России выступило 39 % респондентов, а в Европе – 29 %. В европейских странах эта ценность уже является устоявшийся, когда в России все еще находится в стадии становления.

6.3. Политическая активность молодежи России и Европы

Для построения интегральной модели ценностей нам необходимы были данные по типу и уровню различного политического участия у обследуемой молодежи. Для этого мы задали несколько верифицирующих друг друга вопросов.

Один из вопросов был направлен на определение степени политической активности и готовности ее выражать открыто. Звучал он так: **«Готовы ли вы участвовать в протестных мероприятиях?»** Распределение ответов приведены в табл. 2.

Результаты, полученные в этом вопросе, коррелируют с ответами на вопрос о готовности выйти на улицу с открытыми протестами в случае возникновения конфликта интересов. Напомним, что потенциальная готовность к действиям была примерно в тех же пропорциях (39 % европейцев и 11 % российских студентов).

Таблица 2

Распределение ответов респондентов на вопрос «Готовы ли вы участвовать в протестных мероприятиях?», %

Вариант ответа	*Российские студенты*	*Европейские студенты*
Да	14	47
Нет	45	29
Только если они разрешены	39	18
Другое	2 % – «готовы, если это не будет угрожать их безопасности» наиболее часто встречающийся ответ	6 % варианты ответов – «да, но только не с риском заболеть», «за эко движение, не политику», «это ни к чему не приведет»

Но здесь речь идет уже о реальном участии. Это еще раз подтверждает наш тезис о разном значении протестов в обществе и, самое главное, мотивации. Для Российской молодежи участие в протестных митингах – это попадание в «черный список» со всеми вытекающими последствиями, возможно, даже административная ответственность и, как следствие, неприятности в вузе, а для европейской молодежи, это привычная форма выражения своих взглядов и отношения к власти, которая даже способна дать возможность для дальнейшего продвижения в политической карьере.

6.4. Отношение молодежи России и Европы к общечеловеческим ценностям и счастью

Для понимания интегральной модели ценности и составляющих счастья, мы также задали молодежи России и Европы открытый вопрос: «Что, по Вашему мнению, делает человека счастливым?»

В русскоязычной выборке наиболее часто встречающиеся ответы:

– «Свобода»,

– «Семья»,

– «Деньги»,

– «Счастье в моменте»: «насытиться моментами и впитать в себя как можно больше позитивных эмоций».

ISSN 2542-1514 (Print)

В выборке европейских студентов наиболее часто встречающиеся варианты:

– «стабильное общество, большая семья и духовная осознанность»,

– «быть довольным своей семьей, карьерой и друзьями»,

– «финансовая независимость, возможность путешествовать, заботиться о любимых людях»,

– «финансовая и эмоциональная стабильность»,

– «позитивное мышление»,

– «осознанность», «счастье в моменте», «баланс между наслаждением и работой над собой».

Представим ответы из обеих выборок в виде облака слов (рис.).

Результаты этого открытого вопроса подтверждают уже полученные результаты относительно составляющих счастья и смены современной ментальности у молодежи в современных обществах России и Европы.

Облако ключевых слов при определении счастья

Сила наступившей идеалистической ментальности проявляется в последовательно существенном ее выражении в ответах на все вопросы, ее определяющие. Значимость самопознания и работы над собой (мир с самим собой) уравновешивается ценностями финансовой стабильности и семьи. Собственно, наши респонденты в России и Европе перечислили ценности идеалистической ментальности на разных языках, разными словами, но, по сути, практически одинаково [35].

Обратим внимание на то, что ответственность за свое счастье респонденты России и Европы берут на себя, не перекладывая ее на государство. Практически нет вариантов ответа, где бы счастье зависело от страны проживания, формы правления или свободы политического волеизъявления. Зависимость счастья от внешних факторов более свойственна ментальности чувственной, которая уже потеряла свою силу. Также мы можем говорить об отсутствии инфантильного потребительского отношения к государству у респондентов. Позиция «ожидания счастья» в ответах на открытый вопрос не прослеживается. Молодежь России и Европы единодушно определяет параметры счастья и пути его достижения (работа над собой, саморазвитие).

Для своей содержательной полноты интегральная модель ценностей молодежи требует выявить их отношение к пониманию **СЧАСТЬЯ** и его составляющим, для этого студентам России и Европы был задан следующий вопрос: **«Для того, чтобы Ваша жизнь была счастливой, Вам нужно (выберите не более двух вариантов)».** Распределение ответов дано в табл. 3.

Результаты ответов на этот вопрос, который призван расставить приоритеты в составляющих счастья, только подтверждают уже полученные результаты анализа ответов на другие вопросы, определяющие интегральную модель ценностей молодежи.

ISSN 2658-4050 (Online)

Чувственная материалистичная ментальность уступила место ментальности идеалистической с сочетанием сначала духовных и потом уже материальных ценностей. Этот вопрос был направлен на выявление и более четкое определение духовных ценностей современной молодежи. Как мы видим, среди духовных ценностей как в России, так и в Европе преобладают ценности самореализации и саморазвития: 47 % российских и 56 % европейских студентов отдали предпочтение именно им. Таким образом, последовательно выражающие смену ментальностей ответы на по-разному сформулированные вопросы говорят о действительно произошедших глубинных изменениях в сознании молодежи России и Европы как на ментальном, так и на поведенческом уровне.

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос «Для того, чтобы Ваша жизнь была счастливой, Вам нужно…», %

№	*Вариант ответа (не более двух вариантов)*	*Российские студенты*	*Европейские студенты*
1	Иметь возможности и время для саморазвития и творчества	47	56
2	Иметь счастливую семью и детей	53	53
3	Жить в стабильном государстве, быть социально защищенным	44	25
4	Быть космополитом и самому выбрать комфортную для проживания страну и социум	17	19
5	Иметь стабильную работу, карьеру и финансовый успех	66	54
6	Другое, что именно?	«иметь больше свободного времени для саморазвития, творчества», «иметь стабильное ментальное здоровье», «оставаться человеком»	«знать, что ты и твоя семья в безопасности, когда ты ложишься спать», «легальная марихуана и отсутствие границ», «все вышеперечисленные пять вариантов»

Одинаковое определение семьи и детей в числе приоритетных ценностей (53 % в России и Европе) говорит о том, что молодежь перестает быть чувственно эгоцентричной.

Одинаково высокое признание ценностей наличия работы и финансового успеха в России (66 %) и Европе (54 %) подтверждает идеалистичность современной ментальности. А именно, при полном признании ценностей духовных ценности материального характера также признаются, принимаются и ставятся как желаемые к достижению.

В одной позиции ценности молодежи России и Европы не совпадают: «жить в стабильном государстве и быть социально защищенным» важно для 44 % россиян и только для 25 % европейцев. Это можно объяснить тем, что для большинства европейских стран такие потребности как «стабильное государство» и «социальная защищенность» уже являются удовлетворенными. Поэтому они актуальны только для 25 % европейцев. Для россиян же (особенно для студентов с низкими стипендиями или их отсутствием), тема социальной незащищенности и историческая память о нестабильности государственной власти делают эти составляющие счастливой жизни особенно актуальными.

Мы хотим отметить, что на данный вопрос нет правильных ответов. Здесь мы измеряем ценности на данном уникальном с исторической и политической точки зрения отрезке времени в странах с предполагаемыми ценностными различиями. Мы констатируем, что эти ценностные различия несущественны, а представления о счастье у европейцев и россиян практически совпадают. Основываясь на социокультурной динамике ментальностей П. Сорокина, можно экстраполировать, что идеалистическая ментальность (так же как и ее составляющие счастливой жизни) будет продолжать набирать силу и, достигнув расцвета, сменится на идеациональную, т. е. более выраженно духовную (с преобладанием духовных ценностей как необходимых составляющих для счастливой жизни).

В силу цикличности и относительности ценностей и составляющих счастья мы придерживаемся той точки зрения, что в составляющих счастливой жизни нет единственно правильного ответа. Есть только индикаторы определенной ментальности в определенный отрезок времени, которые могут совпадать по странам или различаться. Эти ценности как составляющие счастья имеют временный характер и будут меняться со временем в силу цикличности самих социокультурных процессов в обществе.

7. Выводы

Таким образом, по результатам нашего исследования и определения интегральной модели цен-

ностей современной молодежи, равно как и изменений в социокультурной ментальности, согласно цикличности смены социокультурных ментальностей, можно сделать вывод о полноценном и последовательном наступлении ментальности идеалистической. **Согласно интегральной модели ценностей** мы выходим на более объемный уровень диагностики и говорим о том, что в дополнение к гармоничному сочетанию ценностей духовных и материальных, составляющие счастливой жизни, равно как и ее смысл, молодежь России и Европы видит в обретении внутренней гармонии и счастья, счастья своих близких и семейном благополучии, и затем уже в успешности в мире материальных ценностей. При этом приоритетность обозначается именно в порядке их перечисления. Мы можем говорить о том, что интегральная модель ценностей, сформированная под воздействием как цикличности ментальностей, так и внешней среды (пандемия, безусловно, ускорила процесс смены ментальностей, поставив ментальное и физическое здоровье на первое место в системе ценностных координат), представляет собой единую, логически связанную систему ценностей, которые не противоречат друг другу, дополняют друг друга и, благодаря своей опоре на внутренние ресурсы, делают акторов социального пространства России и Европы устойчивыми к воздействиям внешней среды за счет поиска опоры внутри себя и ближайшего социального круга.

8. Обсуждение / дискуссия

В начале исследования мы ставили задачу определить ментальные установки молодежи России и Европы, поскольку они являются базовыми и дают концептуальное понимание ценностных систем современных молодых людей. Ответы на них позволили установить, что идеалистическая ментальность преобладает в подавляющем виде, как у российской, так и у европейской молодежи. Учитывая тот факт, что в опросе участвовала студенческая молодежь, т. е. будущая политическая, интеллектуальная и творческая элита, мы можем утверждать, что выявленная нами идеалистическая ментальность со временем будет только усиливаться.

Основная причина такого ментального сдвига заключается в том, что пандемия ускорила смену материальной чувственной ментальности, так как именно период пандемии заставил многих сменить жизненные приоритеты и ценности, поставив физическое и ментальное здоровье выше в иерархии ценностей нежели материальную сферу и «завоевание мира». Интересным представляется здесь и то, что ментальности европейских и российских студентов практически идентичны по своим ценностям. То есть мы можем говорить о существовании единой ментальности с системой ценностей, практически совпадающей как по параметрам сочетания духовности и материальности, так и по отношению к чисто материальному и только духовному. Как это часто бывает при смене ментальности, чисто материальная (чувственная ментальность) из абсолютного доминирования в XX в. (эмпирически это подтверждено П. Сорокиным), сейчас, при своей смене, ушла в абсолютное меньшинство (4 % российских и 5 % европейских студентов).

Если приоритет идеалистической ментальности молодежи России практически всегда подтверждался и предыдущими исследованиями (отмечали это в тексте ранее), то поворот к ней европейской молодежи произошел совсем недавно, что подтверждает наш вывод о факторах на это повлиявших.

Гораздо больше общего у молодежи России и Европы в отношении такого важного компонента нашей интегральной модели ценностей, как отношение к базовым общественным и человеческим ценностям. Одинаковое определение семьи и детей в числе приоритетных ценностей (53 % в России и Европе) говорит о том, что молодежь перестает быть чувственно эгоцентричной. Создание и развитие семьи как социального института, определение ее как приоритетной ценности говорит о том, что молодежь готова отдавать приобретенные социальные блага и создавать крепкие ячейки общества.

Следует отметить, что это во многом идет вразрез с тем стереотипным мнением, которое сложилось по отношению к молодежи Европы. Считается, что семья не является ценностью для молодых европейцев, и это подтверждается такими объективными социальными показателями, как поздние браки, позднее появление детей и их малое количество, большой процент так называемых гражданских браков. Мы уверены, что выявленные нами данные в этом вопросе подтверждают тот масштабный ментальный сдвиг в сторону идеалистической ментальности у европейцев, который мы выявили через ответы на другие вопросы.

В одной позиции ценности молодежи России и Европы не совпадают: «жить в стабильном государстве и быть социально защищенным» важно для 44 % россиян и только для 25 % европейцев. Это можно объяснить тем, что для большинства европейских стран такие потребности, как «стабильное государство» и «социальная защищенность», уже яв-

ляются удовлетворенными. Поэтому они актуальны только для 25 % европейцев. Для россиян же (особенно для студентов с низкими стипендиями или их отсутствием), тема социальной незащищенности и историческая память о нестабильности государственной власти делают эти составляющие счастливой жизни особенно актуальными.

Таким образом, на основе проведенного исследования не только удалось выявить уже сложившиеся ценности и составить на основе них интеграционную модель ценностей молодежи России и Европы через их сравнение, но и определить имеющиеся у современной молодежи запросы на определенные ценности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Schwartz S. H. Basic Personal Values, Core Political Values, and Voting: A Longitudinal Analysis / S. H. Schwartz, G. V. Caprara, M. Vecchione // Political Psychology. – 2010. – Vol. 31, iss. 3. – P. 421–452. – DOI: 10.1111/j.1467-9221.2010.00764.x.

2. Gvozdanović A. Politički utjecaj i vrijednosti kao odrednice političkog povjerenja mladih u Hrvatskoj / A. Gvozdanović // Revija za sociologiju. – 2014. – Vol. 44, No. 1. – P. 5–30. – DOI: 10.5613/rzs.44.1.1.

3. Zhai Y. Traditional Values and Political Trust in China / Y. Zhai // Journal of Asian and African Studies. – 2018. – Vol. 53, iss. 3. – P. 350–365.

4. Kołczyńska M. Democratic values, education, and political trust / M. Kołczyńska // International Journal of Comparative Sociology. – 2020. – Vol. 61, iss. 1. – P. 3–26.

5. Mauk M. Quality of Democracy Makes a Difference, but Not for Everyone: How Political Interest, Education, and Conceptions of Democracy Condition the Relationship Between Democratic Quality and Political Trust / M. Mauk // Frontiers in Political Science. – 07 May 2021. – DOI: 10.3389/fpos.2021.637344.

6. Baro E. Personal Values Priorities and Support for Populism in Europe—An Analysis of Personal Motivations Underpinning Support for Populist Parties in Europe / E. Baro // Political Psychology. – 2022. – Vol. 43, iss. 6. – P. 1191–1215. – DOI: 10.1111/pops.12812.

7. Wu C. Finding critical trusters: A response pattern model of political trust / C. Wu, R. Wilkes // International Journal of Comparative Sociology. – 2018. – Vol. 59, iss. 2. – P. 110–138.

8. Goren P. Source cues, partisan identities, and political value expression / P. Goren, C. M. Federico, M. C. Kittilson // American Journal of Political Science. – 2009. – Vol. 53, iss. 4. – P. 805–820.

9. Feldman S. The humanitarian foundation of public support for social welfare / S. Feldman, M. R. Steenbergen // American Journal of Political Science. – 2001. – Vol. 45, iss. 3. – P. 658–677.

10. Jacoby W. G. Value choices and American public opinion / W. G. Jacoby // American Journal of Political Science. – 2006. – Vol. 50, iss. 3. – P. 706–723.

11. Connors E. C. The Social Dimension of Political Values / E. C. Connors // Political Behavior. – 2020. – Vol. 42, iss. 3. – P. 961–982. – DOI: 10.1007/s11109-019-09530-3.

12. Самсонова Е. А. Политические ценности российской молодежи в условиях социально-политических трансформаций 1990-х годов : дис. … канд. полит. наук / Е. А. Самсонова. – Саратов, 2008. – 200 с.

13. Barnes S. H. Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies / S. H. Barnes, M. Kaase. – Beverley Hills, CA ; London : SAGE, 1979.

14. Miller S. V. Economic Threats or Societal Turmoil? Understanding Preferences for Authoritarian Political Systems / S. V. Miller // Political Behavior. – 2017. – Vol. 39, iss. 2. – P. 457–478. – DOI: 10.1007/s11109-016-9363-7.

15. Hogden J. Questioning, Dialogue and Feedback / J. Hogden, M. Webb // Unlocking Assessment: Understanding for Reflection and Application / ed. S. Swaffield. – Oxford, UK : Routledge, 2008. – P. 73–78.

16. Ross A. Young Europeans: A new political generation? / A. Ross // Societies. – 2018. – Vol. 8, iss. 3. – Art. 70. – DOI: 10.3390/soc8030070.

17. Hakhverdian A. Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach / A. Hakhverdian, Q. Mayne // Journal of Politics. – 2012. – Vol. 74, iss. 3. – P. 739–750.

18. Monsiváis-Carrillo A. Education, democratic governance, and satisfaction with democracy: Multilevel evidence from Latin America / A. Monsiváis-Carrillo, G. Cantú Ramos // International Political Science Review. – 2020. – Vol. 43, iss. 5. – P. 662–679. – DOI: 10.1177/0192512120952878.

19. Петухов В. В. Российская молодежь и ее роль в трансформации общества / В. В. Петухов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2020. – № 3. – С. 119–138. – DOI: 10.14515/monitoring.2020.3.1621.

20. Карандышев В. Российские и американские ценности личности: сходство и различие (на примере студентов) / В. Карандышев // Российско-американские отношения в условиях глобализации. – М. : РГСУ, 2005. – С. 8.

21. Богдан И. В. Политические ценности в современной России: когнитивные, эмоциональные и поведенческие аспекты / И. В. Богдан // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2014. – Т. 7, № 3. – С. 24–34.

22. Виганд А. М. Ценности молодежи с различной направленностью политической активности / А. М. Виганд, А. А. Костригин // Вестник по педагогике и психологии Южной Сибири. – 2021. – № 1. – С. 16–32. – DOI: 10.24412/2303-9744-2021-1-16-32.

23. Жданов А. И. Эволюция системы политических ценностей в современной России / А. И. Жданов, Р. Т. Мухаев // Социально-политические исследования. – 2020. – № 4 (9). – С. 38–51. – DOI: 10.20323/2658-428X-2020-4-9-38-51.

24. Иванов В. Н. Политические ценности российского общества (результаты сравнительного проекта) / В. Н. Иванов, М. М. Назаров, Е. А. Кублицкая // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. – 2018. – Т. 18. – № 3. – С. 470-480. – DOI: 10.22363/2313-2272-2018-18-3-470-480.

25. Лагутин О. В. Ценностные ориентации российской молодежи в моделях взаимодействия государства и гражданского общества / О. В. Лагутин // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2021. – Т. 23. – № 1. – С. 107–117. – DOI: 10.22363/2313-1438-2021-23-1-107-117.

26. Попова О. В. Идеологические ценности современной Российской молодежи: по итогам эмпирического исследования / О. В. Попова // Политическое пространство и социальное время: глобальные вызовы и цивилизационные ответы : сб. науч. тр. XXXVII Междунар. Харак. форума, Симферополь, 05–07 нояб. 2020 г. : в 2 т. – Симферополь : Ариал, 2021. – С. 134–140.

27. Панкевич Н. В. Политические ценности в европейском постсоветском пространстве: идентичность и суверенитет перед лицом интеграционных процессов / Н. В. Панкевич // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. – 2021. – Т. 23, № 4. – С. 630–647. – DOI: 10.22363/2313-1438-2021-23-4-630-647.

28. Sorokin P. A. Social and Cultural Dynamics / P. A. Sorokin. – N. Y., 1962. – Vol. 1. – 320 p.

29. Байер Ю. П. Медиа коммуникативные процессы в контексте теории П. Сорокина о социокультурной динамике (на примере современного искусства) : дис. … канд. социол. наук / Ю. П. Байер. – СПб., 2001. – 163 с.

30. Белый О. И. Определение понятия «молодежь» / О. И. Белый // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 12. – С. 156–158.

31. Власова Н. В. Трансформация современной идентичности в социокультурном измерении: Европа и Россия / Н. В. Власова, Д. А. Петренко // Studia Culturae. – 2020. – № 45. – С. 35–50.

32. Tolmacheva S. V. Intercultural communication and values-based orientations of youth: Social mobility and problems of self-realisation / S. V. Tolmacheva, N. I. Skok, I. Y. Fomichev // International Journal of Criminology and Sociology. – 2020. – № 9. – P. 1499–1506. – DOI: 10.6000/1929-4409.2020.09.170.

33. Селезнева А. В. Ценностные основания гражданского самосознания российской молодежи / А. В. Селезнева, Д. Е. Антонов // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2020. – № 58. – С. 227–241. – DOI: 10.17223/1998863X/58/21.

34. Белова Н. А. Символы и ценности современной Российской молодежи: антропологический анализ на примере Костромской и Владимирской областей / Н. А. Белова // Вестник антропологии. – 2021. – № 4. – С. 22–36. – DOI: 10.33876/2311-0546/2021-4/22-36.

35. Ветренко И. А. Политическое лидерство глазами современной молодежи / И. А. Ветренко // Век информации. – 2018. – № 2-2. – С. 92–94.

REFERENCES

1. Schwartz S.H., Caprara G.V., Vecchione M. Basic Personal Values, Core Political Values, and Voting: A Longitudinal Analysis. *Political Psychology*, 2010, vol. 31, no. 3, pp. 421–452. DOI: 10.1111/j.1467-9221.2010.00764.x.

2. Gvozdanović A. Politički utjecaj i vrijednosti kao odrednice političkog povjerenja mladih u Hrvatskoj. *Annual Review of Sociology*, 2014, vol. 44, no. 1, pp. 5–30. DOI: 10.5613/rzs.44.1.1. (in Croatian).

3. Zhai Y. Traditional Values and Political Trust in China. *Journal of Asian and African Studies*, 2018, vol. 53, no. 3, pp. 350–365.

4. Kołczyńska M. Democratic values, education, and political trust. *International Journal of Comparative Sociology*, 2020, vol. 61, no. 1, pp. 3–26.

5. Mauk M. Quality of Democracy Makes a Difference, but Not for Everyone: How Political Interest, Education, and Conceptions of Democracy Condition the Relationship Between Democratic Quality and Political Trust. *Frontiers in Political Science*, 2021, vol. 3, art. 637344. DOI: 10.3389/fpos.2021.637344.

6. Baro E. Personal Values Priorities and Support for Populism in Europe – An Analysis of Personal Motivations Underpinning Support for Populist Parties in Europe. *Political Psychology*, 2022, vol. 43, iss. 6, pp. 1191–1215. DOI: 10.1111/pops.12812.

7. Wu C., Wilkes R. Finding critical trusters: A response pattern model of political trust. *International Journal of Comparative Sociology*, 2018, vol. 59, no. 2, pp. 110–138.

8. Goren P., Federico C.M., Kittilson M.C. Source cues, partisan identities, and political value expression. *American Journal of Political Science*, 2009, vol. 53, no. 4, pp. 805–820.

9. Feldman S., Steenbergen M.R. The humanitarian foundation of public support for social welfare. *American Journal of Political Science*, 2001, vol. 45, no. 3, pp. 658–677.

10. Jacoby W.G. Value choices and American public opinion. *American Journal of Political Science*, 2006, vol. 50, no. 3, pp. 706–723.

11. Connors E.C. The Social Dimension of Political Values. *Political Behavior*, 2020, vol. 42, no. 3, pp. 961–982. DOI: 10.1007/s11109-019-09530-3.

12. Samsonova E.A. *Political values of Russian youth in the conditions of socio-political transformations of the 1990s*, Cand. Diss. Saratov, 2008. 200 p. (In Russ.).

13. Barnes S.H., Kaase M. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverley Hills, CA, London, SAGE Publ., 1979.

14. Miller S.V. Economic Threats or Societal Turmoil? Understanding Preferences for Authoritarian Political Systems. *Political Behavior*, 2017, vol. 39, no. 2, pp. 457–478. DOI: 10.1007/s11109-016-9363-7.

15. Hogden J., Webb M. Questioning, Dialogue and Feedback, in: Swaffield S. (ed.). *In Unlocking Assessment: Understanding for Reflection and Application*, Oxford, UK, Routledge, 2008, pp. 73–78.

16. Ross A. Young europeans: A new political generation? *Societies*, 2018, vol. 8, no. 3, iss. 3, art. 70. DOI: 10.3390/soc8030070.

17. Hakhverdian A., Mayne Q. Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach. *Journal of Politics*, 2012, vol. 74, no. 3, pp. 739–750.

18. Monsiváis-Carrillo A., Cantú Ramos G. Education, democratic governance, and satisfaction with democracy: Multilevel evidence from Latin America. *International Political Science Review*, 2020, vol. 43, iss. 5, pp. 662–679. DOI: 10.1177/0192512120952878.

19. Petukhov V.V. Russian youth and its role in society transformation. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 2020, vol. 3, no. 3, pp. 119–138. DOI: 10.14515/monitoring.2020.3.1621. (In Russ.).

20. Karandyshev V. Russian and American personality values: similarities and differences (on the example of students), in: *Russian-American relations in the context of globalization*, Moscow, RGSU Publ., 2005, p. 8. Moscow, 2005. (In Russ.).

21. Bogdan I.V. Political values in modern Russia: cognitive, emotional and behavioral aspects. *Problem analysis and public administration projection. Theory, practice, methodology*, 2014, vol. 7, no. 3, pp. 24–34. (In Russ.).

22. Vigand F.V., Kostrigin A.A. Values of youth with different political activities. *The bulletin on pedagogics and psychology of Southern Siberia*, 2021, no. 1, pp. 16–32. DOI: 10.24412/2303-9744-2021-1-16-32. (In Russ.).

23. Zhdanov A.I., Mukhaev R.T. Evolution og the system of political values in modern Russia. *Social and Political Research*, 2020, vol. 9, no. 4, pp. 38–51. DOI: 10.20323/2658-428X-2020-4-9-38-51.

(In Russ.).

24. Ivanov V.N., Nazarov M.M., Kublitskaya E.A. Political values of the Russian society (results of the comparative research). *RUDN Journal of Sociology*, 2018, vol. 18, no. 3, pp. 470–480. (In Russ.).

25. Lagutin O.V. Value orientations of Russian youth in interaction models between the state and civil society. *RUDN Journal of Political Science*, 2021, vol. 23, no. 1, pp. 107–117. (In Russ.).

26. Popova O.V. The ideological values of modern Russian youth: the results of an empirical study, in: *Political spase and social time: global challenges and civilizational responses*, Simferopol, Arial Publ., 2021, pp. 134–140. (In Russ.).

27. Pankevich N.V. Political Values in the European Post-Soviet Space: Identity and Sovereignty in the Face of Integration Processes. *RUDN Journal of Political Science*, 2021, vol. 23, no. 4, pp. 630–647. (In Russ.).

28. Sorokin P.A. *Social and Cultural Dynamics*. N.Y., 1962. Vol. 1. 320 p.

29. Bayer Yu.P. *Media communication processes in the context of P. Sorokin's theory of socio-cultural dynamics: On the example of contemporary art*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2001. 163 p. (In Russ.).

30. Belyi O.I. Definition of "youth" concept. *Theory and practice of social development*, 2012, no. 12, pp. 156–158. (In Russ.).

31. Vlasova N.V., Petrenko D.A. Transformation of modern identify in socio-cultural aspects: Europe and Russia. *Studia Culturae*, 2020, no. 45, pp. 35–50. (In Russ.).

32. Tolmacheva S. V., Skok N.I., Fomichev I.Y. Intercultural communication and values-based orientations of youth: Social mobility and problems of self-realisation. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020, no. 9, pp. 1499–1506. DOI: 10.6000/1929-4409.2020.09.170.

33. Selezneva A.V. Value bases of civic self-awareness of Russian youth. *Bulletin Tomsk State University,* 2020, no. 58, pp. 227–241. DOI: 10.17223/1998863X/58/21. (In Russ.).

34. Belova N.A. Symbols and values of modern Russian youth: anthropological analysis on the example of the Kostroma and Vladimir regions. *Herald of Anthropology*, 2021, no. 4, pp. 22–36. DOI: 10.33876/2311-0546/2021-4/22-36. (In Russ.).

35. Vetrenko I.A. Political leadership through the eyes of modern youth. *Information age*, 2018, no. 2-2, pp. 92–94. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ветренко Инна Александровна – доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой социальных технологий
Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 57/43
E-mail: vetrenko-ia@ranepa.ru
ORCID: 0000-0001-5212-4580
ResearcherID: EBP-4473-2022
SPIN-код РИНЦ: 6566-4687

Байер Юлия Паулевна – кандидат социологических наук, доцент, директор образовательных программ «Социальная работа» и «Социология»
Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 57/43

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Inna A. Vetrenko – Doctor of Political Sciences, Professor; Head, Department of Social Technologies
North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
57/43, Srednii pr. V.O., St. Petersburg, 199178, Russia
E-mail: vetrenko-ia@ranepa.ru
ORCID: 0000-0001-5212-4580
ResearcherID: EBP-4473-2022
RSCI SPIN-code: 6566-4687

Yulia P. Bayer – PhD in Sociology, Associate Professor; Head of "Sociology" and "Social work" programmes
North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
57/43, Srednii pr. V.O., St. Petersburg, 199178, Russia
E-mail: bayer-yp@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-1866-3633
RSCI SPIN-code: 2324-2322

E-mail: bayer-yp@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-1866-3633
SPIN-код РИНЦ: 2324-2322

Васильева Валерия Алексеевна – аспирант кафедры социальных технологий, начальник отдела методологического сопровождения научной работы Управления научной работы
Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 57/43
E-mail: vasileva-va@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-8300-5223
ResearcherID: D-2131-2014
SPIN-код РИНЦ: 4529-7376

Valeria A. Vasilyeva – Postgraduate Student, Department of Social Technologies, Head, Department of Methodological Support of Scientific Work
North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
57/43, Srednii pr. V.O., St. Petersburg, 199178, Russia
E-mail: vasileva-va@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-8300-5223
ResearcherID: D-2131-2014
RSCI SPIN-code: 4529-7376

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ветренко И.А. Глобальный ментальный сдвиг: политические ценности молодежи России и Европы / И.А. Ветренко, Ю.П. Байер, В.А. Васильева // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 15–31. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).15-31.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Vetrenko I.A., Bayer Yu.P., Vasilyeva V.A. Global mental shift: political values of the youth of Russia and Europe. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 15–31. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).15-31. (In Russ.).

УДК 342.15:341.226.5
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).32-44

CC BY 4.0

ПОНЯТИЕ КИБЕРПРОСТРАНСТВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

К.А. Иванова[1,2], М.Ж. Мылтыкбаев[3], Д.Д. Штодина[3]
[1] *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия*
[2] *Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия*
[3] *Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
9 марта 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Киберпространство, международное право, международная информационная безопасность, сеть «Интернет», Группа правительственных экспертов ООН, ИКТ, киберрегулирование в международном праве

Рассматривается роль международного права в киберпространстве. Отмечается, что киберпространство в настоящее время является основой глобальных систем торговли, связи и обороны, а также ключевым аспектом критической инфраструктуры, которая поддерживает современную цивилизацию. Технологии и информация распространяются почти мгновенно, а мировая экономика и цепочки поставок интегрированы до беспрецедентной в истории степени. Тем не менее до сих пор в международном праве нет выработанного универсального понятия киберпространства, существуют только подходы на уровне ООН, международных организаций, отдельно выделяются доктринальные подходы. Принципиально важным является выработка универсального понятия киберпространства в силу сохраняющихся значительных уязвимостей и количества угроз в глобальной связи.

THE CONCEPT OF CYBERSPACE IN INTERNATIONAL LAW

Ksenia A. Ivanova[1,2], Madi Zh. Myltykbaev[3], Daria D. Shtodina[3]
[1] *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia*
[2] *University of Tyumen, Tyumen, Russia*
[3] *MGIMO University, Moscow, Russia*

Article info
Received –
2022 March 09
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Cyberspace, international law, international information security, Internet, UN Group of Governmental Experts, ICT, cyber regulation in international law

The subject. The article is devoted to the analysis of approaches in the development of the concept of cyberspace in international law.
The purpose of this article is to try to highlight the attributes of cyberspace, which will allow to resolve existing gaps in the field of universal cyber regulation in international law.
The research presented in this article was conducted by combining various disciplinary approaches, including comparative law, comparative politics and international relations, political theory, and sociology. In addition, the study includes methods of dialectical logic, analysis and synthesis, as well as a formal-legal analysis of UN international legal acts.
The main results and scope of their application. As states pay increasing attention to cyberspace management as the technical architecture that powers the global Internet and governance in cyberspace, in terms of how states, corporations and users can use this technology, the role of international law in cyberspace is increasing, becoming more prominent, becoming more important. At the same time, note that international law has no specific rules for regulating cyberspace. Moreover, the technology is both new and dynamic. Thus, for several years there have been open questions as to whether existing international law applies at all to cyberspace. Cyberspace is now the backbone of global commerce, communication and defense systems, and is a key aspect of the critical infrastructure that sustains our modern civilization. Technology and information spread almost instantaneously, and the global economy and supply chains are integrated to a degree unprecedented in history.

ISSN 2658-4050 (Online)

Nevertheless, there is still no developed universal concept of cyberspace in international law, only approaches at the level of the UN, international organizations, including the First Committee of the UN General Assembly on Disarmament and International Security, the G20, the European Union, the Association of Southeast Asian Nations and the Organization of American States and doctrinal approaches are singled out.
Conclusions. The competition for strategic technology and the competition for advantage in the "information space" is growing, so far without the standard international rules of the road. Moreover, the future is likely to prove even more transformational. The potential threats are also extraordinary: autonomous weapons, cyber warfare, sophisticated disinformation campaigns and geopolitical instability. In such circumstances, it is crucial to develop a universal notion of cyberspace because of the persistent significant vulnerabilities and number of threats in global communications.

1. Введение

Киберпространство широко признаётся как фундаментальный факт повседневной жизни в современном мире. До недавнего времени считалось, что его политическое влияние является низким, что связано с политико-фоновыми условиями, рутинными процессами и решениями. Однако теперь, когда эксперты начали осознавать его влияние на международную политику, национальную безопасность, основные институты и процессы принятия важнейших решений [1], представляется возможным использовать латинское выражение *Hic sunt leones* («Здесь обитают львы») [2], которое обозначало неоткрытые земли. Киберпространство можно отнести именно к такой «земле», которая была фактически «открыта» в XX в., но до сих пор ведутся дискуссии относительно международно-правового режима, который действует в ней.

Учитывая необходимость введения понятийного аппарата, следует, все же, не забывать о том, что единого определения для киберпространства не существует. Карл Саган (Carl Sagan) однажды сказал о том, что современное общество зависит от науки и технологий, но едва ли кто-нибудь имеет представление об этих двух понятиях.

Принято считать, что термин «киберпространство» впервые появился в фантастике, в произведении Уильяма Гибсона (William Gibson) «Нейромант» в 1984 г.: «Киберпространство. Коллективная галлюцинация… Графическое представление данных, извлекаемых из банков памяти любого компьютера в человеческой системе… Световые линии, расчертившие кажущееся пространство разума…» Так как киберпространство обладает своими отличительными чертами, например, виртуальностью, представление о нем на начальном этапе могло сформироваться лишь в литературе.

Позднее, в 1990-е гг., появилась так называемая «Всемирная паутина» (*World Wide Web*, *WWW*) [3], основателем которой стал Тим Бернерс-Ли (Tim Berners-Lee). Не будем останавливаться на рассмотрении истории появления сети «Интернет», подробно генезис информационно-коммуникационных технологий, в том числе сети «Интернет», описан в первой главе первого тома учебника «Международная информационная безопасность: теория и практика» [4]. Отметим, только то что первооткрывателями в этой области являются США. К 1995 г. лишь 1 % населения Земли имел доступ к сети «Интернет» [5], к 2005 г. цифра превысила 1 млрд пользователей по всему миру, в 2010 г. – 2 млрд пользователей, а в 2014 г. показатель достиг критической отметки в 3 млрд человек [6].

Киберпространство – это принципиально новое пространство, которое не может быть не урегулировано нормами права, однако в процессе правоприменения законодателю необходимо учитывать дискуссионные вопросы применимости понятия государственного суверенитета в нем, отсутствия универсального международного договора, позволяющего регулировать поведение государств в киберпространстве, а также единой судебной системы [7].

По мере развития технологий в современном мире, появилась потребность в «демистификации» киберпространства и разработке норм, направленных на регулирование его правового режима.

Для дефиниции киберпространства в международном праве необходимо рассмотреть общее определение данного термина, сложившееся, как было упомянуто выше, в фантастике. Термин «киберпространство» состоит из двух слов: «кибер», относящегося к электронной информации и компьютерным технологиям, и «пространство» – фактической территории, созданной электронной техникой для получения информации через взаимосвязанные

ISSN 2542-1514 (Print)

системы, и связанной с ними инфраструктуре. Киберпространство – это уникальный режим физических и виртуальных объектов, средств аппаратного обеспечения (*hardware*) и программного обслуживания (*software*), т. е. всех компьютерных сетей в мире, включая сеть «Интернет» и другие сети, обособленные или не подключенные к сети «Интернет». Киберпространство намного шире понятия сети «Интернет» и оттого не сводится лишь к использованию сетью «Интернет».

Жаклин Липтон обозначила основные черты, присущие киберпространству:

– глобальное распространение сети «Интернет»;

– специальные нормы, регулирующие поведение в онлайн среде в отличие от норм, регулирующих поведение в обычном, «физическом» мире;

– виды ущерба, понесенного в результате недобросовестного поведения в онлайн среде [8].

В науке встречаются точки зрения, согласно которым не имеет смысла регулировать киберпространство и рассматривать вопрос о применении в нем каких-либо норм, так как данный процесс больше напоминает изучение «права лошади» (*Law of the horse*), так как для изучения используются отдельные, не связанные между собой нормы, которые не представляется возможным унифицировать с целью изучения [9].

Лоуренс Лессиг, напротив, полагает, что с помощью киберпространства можно защитить все базовые ценности человечества. Более того, право киберпространства включает в себя не только законы, прецеденты, статуты, но и все построение сети «Интернет», нормы необязательного характера, различные стандарты, применимые в этой области [10].

В международном праве насчитывается двадцать восемь определений термина «киберпространство», что обусловлено постоянным развитием технологий[1].

Профессоры Хейке Кригер и Джордж Нолте отмечают, что регулирование киберпространства в международном праве может создать определенные вызовы устоявшемуся международному правопорядку [11].

В международном праве уже были схожие проблемы, связанные с регулированием воздушного и космического пространств. Основная сложность состояла в разграничении этих пространств, разработке универсальных международных договоров по регулированию поведения государств в воздушном и космическом пространствах [12].

Применимо ли такое сравнение в контексте киберпространства? Однозначного ответа на этот вопрос дать не представляется возможным.

Франсуа Делерю в своем исследовании, посвященном возможности применения международного права в киберпространстве, выделяет основные дискуссионные тезисы, на которые следует обратить внимание при попытке регулирования данной «территории» международным правом:

– термин «киберпространство» впервые появился в фантастике, это понятие не разрабатывалось инженерами или же специалистами в области техники;

– на данный момент неясным остается вопрос о рассмотрении термина как территории, где могут проводиться военные действия;

– ввиду отсутствия суверенитета государства в киберпространстве, дискуссионным остается вопрос о применимости концепции общего наследия человечества [12].

Можно опровергнуть тезис о киберпространстве как о пятом измерении наряду с земным пространством, водным, воздушным и космическим. В отличие от существующих четырех пространств, у киберпространства нет никакой территории в классическом представлении науки международного права. Напротив, все четыре существующих пространства уже, так или иначе, связаны с использованием виртуальных технологий, зависят от них, например, дистанционное зондирование Земли в космическом праве. Любое ограничение киберпространства носит условный характер и включает в себя среду, состоящую из сети «Интернет» и других компьютеров и телекоммуникационных сетей, подключенных к сети «Интернет» или нет. Сеть «Интернет» представляет собой лишь одну из многочисленных компьютерных сетей. Что касается вопроса о применимости международного права к киберпространству, то ответить на него следует положительно, однако в XXI в. основным вопросом для международного права является не простая констатация применимости существующих норм междуна-

[1] Киберпространство как стратегический инструмент социальной инженерии // Доклад эксперта Центра системных инициатив М.В. Мигулевой на V международной научной конференции «Китай и Россия: государственные стратегии развития», 28.05.2018, Санкт-Петербург. URL: https://center-si.com/analitics/m-v-migulyova-kiberprostranstvo-kak-strategicheskij-instrument-socialnoj-inzhenerii/ (дата обращения: 17.02.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

родного права, а ответ на другой, остро дискуссионный вопрос, как применять эти нормы.

Речь идет о тех аспектах, которые необходимо раскрыть для понимания природы киберпространства, в том числе уже рассмотренного значения термина в международном праве; вопроса о суверенитете и его применимости; источниках регулирования; актуальных проблемах и текущей тенденции регулирования.

2. Суверенитет в киберпространстве: дискуссионные аспекты

Как уже было указано ранее, киберпространство нельзя приравнять к сети «Интернет». «Кибертерритория» транснациональна по своей природе, не имеет единого контролирующего центра и может контролироваться лишь в определенных областях [13]. Ни о каких актах делимитации и демаркации говорить не приходится. Дискуссионным является вопрос о суверенитете государств в киберпространстве. Напомним, что признаками суверенитета государства являются: верховенство государства в пределах его территории и самостоятельность в международных отношениях. Территориальное верховенство означает распространение верховенства государства по всему пространству государственной территории [14]. Именно о территориальном верховенстве и пойдет речь. Киберпространство не может рассматриваться отдельно от государственного суверенитета, так как любые объекты критической информационной инфраструктуры, находящиеся в пределах государства, потенциально могут представлять опасность для других государств, в случае вмешательства в работу данных объектов на территории других государств. Установление суверенитета в этом пространстве могло бы поставить под вопрос классическую концепцию суверенитета государства, ведь речь пойдет о правомочии государства контролировать пространство за пределами государственных границ [15].

В науке международного права долгое время велись споры относительно ограничения суверенитета государства в киберпространстве. Либерально настроенные ученые выступали против какого бы то ни было регулирования со стороны государств и отстаивали право киберсистемы на внутреннее регулирование. По их мнению, киберпространство – это классический пример *terra nullius* («ничейной земли»)[2] , где невозможно применять государственное регулирование. Если продолжить и развить данную идею, то можно предположить, что речь пойдет о некоем «надтерриториальном» пространстве, но в классическом международном праве нет норм, которые могли бы его регулировать.

По мнению Паллави Кханна, ни одно государство не признало «самостоятельный» суверенитет киберпространства в прямо выраженной форме, что дает основания считать характер киберпространства вторичным, зависимым от первичного, основного государственного суверенитета [13]. Отсутствие признаков территориальности у такого пространства позволяет государствам частично наделить его таковыми посредством введения контрольных механизмов для обеспечения безопасности информационных потоков, поступающих через границы государств. В статье Паллави Кханна приводится пример дела с участием компании *Yahoo!*[3], которая отказывала Франции в прекращении продажи с аукциона атрибутов нацизма, ссылаясь на свободное регулирование сети «Интернет». Позднее, французскому суду удалось доказать, что американская компания не проводила торги в правовом вакууме, а распространяла рекламу на территории Франции, где подобные действия по оправданию нацизма запрещены уголовным законом [13].

Этот пример чрезвычайно важен для понимания регулирования действий компаний и государств в киберпространстве [16]. Безусловно, применения концепции классического территориального верховенства в данном пространстве ожидать не приходится, однако государство действует в киберпространстве через серверы, собственную инфраструктуру, находящуюся под его юрисдикцией, следовательно, и будет нести ответственность за противоправные действия.

Что касается суверенитета государства, то необходимость уважения к нему была подтверждена в деле Никарагуа против США [17]. На основании данного решения было признано, что все враж-

[2] Applicability of International Law on Cyber Espionage Intrusions // Ella Shoshan thesis, Faculty of law Stockholm University, Stockholm, 2014. URL: www.diva-portal.org/smash/get/diva2:799485/FullTeXT01 (Date views 17.02.2022).

[3] LICRA v. Yahoo! (Ligue contre le racisme et l'antisémitisme et Union des étudiants juifs de France c. Yahoo! Inc. et Société Yahoo! France), decided by the High Court of Paris (Tribunal de grande instance) in 2000. См. также: Henley J. Yahoo! Cleared in Nazi Case // The Guardian. 12.02.2003. URL: http://www.theguardian.com/technology/2003/feb/12/newmedia.media (дата обращения: 17.02.2022).

дебные кибероперации, направленные против киберинфраструктуры, располагающейся на территории другого государства, подразумевают нарушение суверенитета пострадавшего государства, даже если подобные операции не влекут за собой причинение вреда или ущерба, так как любые враждебные действия приравниваются к незаконному вмешательству посредством воздействия на территорию пострадавшего государства.

Осознав опасность безграничности киберпространства и изъятия его из-под государственного контроля, некоторые государства выдвинули инициативу по регулированию национального сегмента сети «Интернет». Так, Китай, Северная Корея выступают за его полную изоляцию[4]. Причем в последней разрешен доступ лишь к изолированному национальному сегменту сети «Интернет» – «Кванмён»[5]. Несмотря на попытки группы хакеров в 2013 г. подключить северокорейский сегмент к мировой сети, сделать это так и не удалось. Такие законы часто обосновываются необходимостью защиты государственного суверенитета от кибератак со стороны западных государств[6]. В настоящее время сложилась реалистическая концепция суверенитета, которая позволяет государствам использовать свою юрисдикцию на основании принципа территориальности (т. е. государство обладает правом регулировать передачу информации и использование информации лицами в киберпространстве в пределах границ государства). Суверенной власти принадлежит право контроля за аппаратным и программным обеспечением на своей территории. Другим принципом регулирования деятельности в киберпространстве принято считать так называемую «доктрину последствий», согласно которой учитываются последствия противоправных действий, которые могли быть совершены на территории другого государства, но причинили вред первому государству. В Стратегии национальной кибербезопасности США[7] перечислены те действия, которые могут быть отнесены к нарушению суверенитета государства: атаки на сетевое оборудование, использование такого оборудования и другие враждебные действия, совершаемые в киберпространстве, которые могут угрожать миру и стабильности, гражданским свободам и охране частной жизни лиц.

В международном праве не существует запрета на регулирование государством своего сегмента киберинфрастрктуры, однако это право может быть реализовано только в том случае, если государства соблюдают принципы международного права.

3. Источники регулирования поведения государств в киберпространстве

Следует отметить, что основной проблемой на сегодняшний день принято считать отсутствие универсальной конвенции, которая бы позволила урегулировать действия государств в киберпространстве. Основная сфера регулирования киберпространства – это кибербезопасность [18]. Согласно терминологии, составленной Международным Союзом Электросвязи (МСЭ), кибербезопасность включает в себя различные средства[8], направленные на защиту киберпространства как «киберокружающей» среды, защиту организации ее работы, а также защиту лиц, включенных в нее. По мнению профессора Джозефа Найи, вопрос о кибербезопасности должен быть разделен с учетом четырех базовых угроз: шпионаж, преступность, кибервойны, кибертерроризм [19]. Причинами появления этих угроз могут служить недостатки самой сети «Интернет», аппаратного и программного обеспечения и попытки государств и компаний перенести многие объекты критической инфраструктуры в сферу онлайн [20]. Обратим внимание лишь на некоторые источники, направленные на регулирование кибербезопасности.

Для характеристики источников международного права, регулирующих киберпространство, необходимо привести примеры трех подходов к регулированию этого пространства в международном праве: «киберинституционалистский», «киберлибертарианский» и подход «государственников». Киберинституционалисты (например, Тим Ву [21]) вы-

[4] 1680 VI. CYBERSPACE REGULATION AND THE DISCOURSE OF STATE SOVEREIGNTY // Harvard Law Review. 1999. URL: https://cyber.harvard.edu/property00/jurisdiction/hlr.html (Date views 17.02.2022).

[5] Кванмён – национальный интранет на территории КНДР. Создан в 2000 г. по инициативе правительства КНДР и является одной из самых крупных сетей, изолированных от сети «Интернет». Насчитывает от 1 до 5,5 тысяч сайтов.

[6] OpNorthKorea Text Release // Pastebin. 2013. URL: https://pastebin.com/ULEyQma4 (Date views 17.02.2022).

[7] International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World // Executive Office of the President of the United States. 2011. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf (Date views 17.02.2022).

[8] UN ITU-T Recommendation X.1205 (04/08): Overview of cybersecurity // The International Telecommunication Union. 2008. URL: https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I (Date views 17.02.2022).

ступают за институционализацию и принятие международно-правовых норм, которые позволили бы регулировать киберсреду. Киберлибертарианцы (например, Джон Барлоу[9]), напротив, отказываются применять какие бы то ни было нормы в киберпространстве, ссылаясь на свободу в сети «Интернет». «Государственники» (например, Джеймс Льюис [22]) уверены в том, что в сложившейся ситуации только государства как первичные субъекты международного права могли бы предпринять усилия по созданию необходимых универсальных норм по регулированию киберпространства [23].

В Статуте Международного суда ООН (ст. 38) приведен перечень источников международного права[10]:

a) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;

b) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы…

Универсальных международных конвенций, направленных на регулирование поведения государств в киберпространстве, на настоящий момент не существует. Государства не могут договориться о возможностях ограничения суверенитета, создании универсального судебного органа, уполномоченного рассматривать дела в киберпространстве. Немаловажным остается и вопрос о появлении новых субъектов, которые действуют в киберпространстве от своего имени и диктуют правила игры в этой области [24]. Далее кратко рассмотрим противоречия государств и новые инициативы по регулированию кибербезопасности, исходящие в том числе от мировых гигантов в кибериндустрии, таких как *Microsoft*[11].

Для начала предлагаем обратиться к дискуссионному вопросу о применимости международного обычного права в киберпространстве. Сложились ли некие международно-правовые обычаи, которые могли бы быть признаны всеми государствами?

Гэри Браун и Кейра Полет проанализировали применимость международного обычая в «пятом измерении» [25]. Рассуждая о применимости обычая, следует помнить о его двух необходимых элементах, «объективного» («общая практика») и субъективного («признания ее в качестве права»). По их мнению, первая кибератака произошла в Советском Союзе в 1982 г.[12], когда на Транссибирской магистрали произошел взрыв на газопроводе. Сообщалось, что взрыв произошел из-за запуска вредоносной программы и был результатом спецоперации ЦРУ. Позднее кибератаки стали возникать на территории США, например *Moonlight Maze* (1998–2001), *Code Red* (2001), *Mountain View* (2001). В 2010 г. компания *Google* сообщила о неправомерных действиях китайских хакеров, пытавшихся украсть интеллектуальную собственность компании. Хакеры установили вредоносные программы и взломали данные владельцев аккаунтов гугл-почты, которые отстаивали права человека [26]. В результате *Google* была вынуждена ограничить ведение бизнеса в Китае. Однако в данном контексте не идет речь о возникновении международно-правового обычая, так как для этого необходимо наличие действующего субъекта, совершающего данные действия, как, например, в случае с запуском первого спутника в СССР и в дальнейшем, появления принципа неприсвоения космического пространства.

Шпионаж мог бы рассматриваться как пример появления обычной нормы международного права в киберпространстве, но и здесь возникают сложности применения обычая в том понимании, в котором о нем говорится в ст. 38 Статута. В международном обычном праве нет норм, запрещающих осуществлять шпионаж в мирное время. В государствах на национальном уровне могут быть законы, запрещающие подобные действия. Так, примером могут служить США, где шпионаж наказывается смертной казнью[13]. По общему правилу, шпионаж не запрещен международным правом. Говоря о действиях в киберпространстве, следует отнести их по своей природе не к военным действиям, а к шпионажу, так как вредоносные программы внедряются в системы государственных органов и фактически «собирают и

[9] A Declaration of the Independence of Cyberspace // J.P. Barlow, Electronic Frontier Foundation, 1996. URL: https://www.eff.org/cyberspace-independence (Date views 17.02.2022).

[10] Statute of the International Court of Justice // The United Nations, 1945. URL: https://www.icj-cij.org/en/statute (Date views 17.02.2022).

[11] 'Digital Peace Now' launches this weekend // Kate O'Sullivan, Microsoft, 2018. URL: https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2018/09/28/digital-peace-now-launches-this-weekend/ (Date views 17.02.2022).

[12] Stephens B. The Limits of Stuxnet // The Wall Street Journal. Jan. 18, 2011. URL: https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703396604576087632882247372.

[13] 18 U.S.C pt.1, chap. 37 "Espionage and Cencorship", para. 793-98 // The United States Code. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-37 (Date views 17.02.2022).

аккумулируют» накопленную информацию. Точно так же, как и классический шпионаж в международном праве, кибершпионаж подпадает под разрешительный режим, при котором государства сами на основании норм международного права решают вопрос о правомерности тех или иных действий. С одной стороны, кибератаки и другие противоправные действия могут, подобно вооруженному нападению на территорию другого государства [27], привести к конкретным физическим последствиям (взрыв, причинение ущерба, вывод из строя). С другой стороны, если предположить, что подобные действия относятся к боевым, то что делать в том случае, если программа временно выводит из строя электроэнергетическую сеть? В данном примере не были совершены боевые действия, но сеть временно прекратила работу. В таком случае атака носит «околобоевой» характер и также подпадает под определение вооруженного нападения [28]. Для регулирования международным обычным правом необходимо сформировать позицию государств по рассмотрению данных кейсов либо на основании понятия «шпионаж» (разрешительный режим), либо на основании концепции «вооруженного нападения» (запретительный режим в международном праве).

В 2011 г. в США была разработана Стратегия национальной безопасности США[14], где была дана попытка повлиять на развитие обычных норм в киберпространстве. В документе подчеркивается, что для создания таких норм не нужно пересматривать международные обычные нормы, международное право в целом. Все действующие международно-правовые нормы будут действовать и в мирное, и в военное время. Безусловно, нормы, содержащиеся в документе, не могут считаться обычными нормами международного права, но могли бы создать предпосылки для сотрудничества государств ввиду нежелания принимать первичные источники международного права, международные договоры универсального характера. Представляется чрезмерно недальновидным подход к рассмотрению кибершпионажа на основании разрешительного порядка, что может привести к массовым кибератакам в дальнейшем.

Важным шагом на пути к решению проблемы, связанной с кибербезопасностью и регулированием поведения государств в киберпространстве, могло бы стать принятие конвенции, которая включала бы в себя базовые определения и нормы. На сегодняшний день единственным документом, регулирующим киберпреступность, является Будапештская конвенция 2001 г.[15], однако она была принята в Совете Европы и носит региональный характер, хотя участниками конвенции являются в том числе и неевропейские государства.

Как европейские, так и неевропейские государства должны предпринять усилия по определенной адаптации существующих норм международного права к киберпространству, однако на практике это требование вряд ли может быть реализовано в ближайшее время. Так, в 2013 и 2015 гг. группа правительственных экспертов подготовила доклады, в которых было признано и подтверждено применение положений международного права и, в частности, Устава ООН 1945 г. к киберпространству[16]. В 2017 г. в Группе правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций велась дискуссия о возможности применения всех отраслей международного права на кибертерритории[17], например, о возможности применения всех норм международного гуманитарного права в киберпространстве, о возможности применения контрмер, о праве на самооборону. Три государства, Россия, Китай и Куба, последовательно отстаивали необходимость отказа от применения вышеперечисленных режимов, но с соблюдением норм всех других отраслей международного права. Позиция России объясняется тем, что отсутствие специальных норм регулирования киберпространства может послужить пусковым механизмом для развязывания гонки вооружений в «пятом измерении». А.В. Крут-

[14] International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World // Executive Office of the President of the United States. 2011. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf (Date views 17.02.2022).

[15] Convention on Cybercrime // Council of Europe. 2001. URL: https://rm.coe.int/1680081561 (Date views 17.02.2022).

[16] UN Doc A/68/98, Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security // General Assembly of the United Nations. 2013. URL: https://undocs.org/A/68/98 (Date views 17.02.2022); UN Doc A/70/174, Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security // General Assembly of the United Nations, 2015. URL: https://undocs.org/en/A/70/174 (Date views 17.02.2022).

[17] Korzak E. UN GGE on Cybersecurity: The End of an Era? // The Diplomat. 2017. URL: https://thediplomat.com/2017/07/un-gge-on-cybersecurity-have-china-and-russia-just-made-cyberspace-less-safe/ (Date views 17.02.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

ских[18] заявляет о недопустимости милитаризации киберпространства, недопущении применения силы, уважении государственного суверенитета, прав и свобод человека. По его мнению, в сущесвтующих нормах международного права не учитываются основные признаки киберпространства и вытекающая из них проблема установления источника кибератаки. Для США[19] и Великобритании[20], напротив, вопрос о применении общих норм права не вызывает сомнений, согласно позиции данных государств, не нужно разрабатывать новые нормы международного права для регулирования киберпространства и тем самым поставить под сомнение существующий международный правопорядок, так как в дальнейшем неизбежно придется пересматривать весь каркас уже действующих международно-правовых норм. С другой стороны, если отказаться от принятия каких бы то ни было специальных норм, то достичь консенсуса в позициях государств вряд ли будет возможно, тогда как уровень неопределенности будет возрастать, а развитие, предположительно, новой отрасли международного права будет остановлено. Актуальным остается и вопрос о различиях в терминологии на национальном уровне. Так, если для большинства государств речь идет о регулировании кибербезопасности (*cybersecurity*) [29], где акцент ставится на безопасности в понимании науки международного права, то для России и Китая акцент делается на «информационной безопасности внутри государства» (*information security*) и на защите государственного суверенитета [30].

4. Актуальные проблемы и текущие тенденции регулирования

Осознавая сложность единообразного мнения по многим вопросам, государства идут по пути регионального сотрудничества. ООН, ЕС, СНГ, АСЕАН, ОАГ разрабатывают многочисленные нормы по регулированию кибербезопасности и многим другим аспектам сотрудничества [31], однако повышенное продуцирование норм не может привести к единообразной практике применения в международном праве.

В киберпространстве главными субъектами считаются не только государства, но и компании *Google*, *Facebook*[21], *Microsoft* и др. В 2018 г. компания Майкрософт запустила инициативу *Digital Peace Now*[22] для принятия цифровой Женевской конвенции или так называемой «Женевской конвенции 5.0», которая бы позволяла защитить права граждан от кибератак в мирное время с помощью специализированных компаний, т. е. использовалось *jus contra bellum*, направленное на предупреждение активных ответных действий со стороны государств [12].

Очевидно, что киберпространство не может оставаться «свободной от закона зоной» (*law-free zone*), поэтому Гарольд Хоннжу Кох [32] предлагает использовать сложившийся в США подход к данной проблеме, вызванный нехваткой источников регулирования. Позиция США заключается в применимости всех принципов международного права в киберпространстве, т. е., например, кибератака может подпадать под действие ст. 2 п. 4 Устава ООН, а сами действия необходимо квалифицировать как использование силы в случае соблюдения следующих условий: наличие соответствующего контекста, субъекта, действия, цели, местонахождения, последствия, намерения. В киберсреде могут и должны, по его мнению, применяться меры самозащиты для пострадавших государств, а также необходимо на основе критерия необходимости и пропорциональности применять *jus in bello*. От государств будет требоваться пересмотреть представление о классических видах оружия и включить новые виды кибероружия.

[18] Ответ спецпредставителя Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в области информационной безопасности А.В. Крутских на вопрос информагентства ТАСС о состоянии международного диалога в этой сфере // Министерство иностранных дел России: офиц сайт. 29.06.2017. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/spokesman/answers/1549172/ (дата обращения: 17.02.2022).

[19] Explanation of Position at the Conclusion of the 2016-2017 UN Group of Governmental Experts (GGE) on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security // United States Mission to the United Nations. 23.06.2017. URL: https://usun.usmission.gov/explanation-of-position-at-the-conclusion-of-the-2016-2017-un-group-of-governmental-experts-gge-on-developments-in-the-field-of-information-and-tele/ (Date views 17.02.2022).

[20] Cyber and International Law in the 21st Century // J. Wright, speech of the UK Attorney General. 23.05.2018. URL: https://www.gov.uk/government/speeches/cyber-and-international-law-in-the-21st-century (Date views: 17.02.2022).

[21] Корпорация *Meta*, владеющая *Facebook*, признана в России экстремистской, ее деятельность на территории Российской Федерации запрещена.

[22] Digital Peace Now // Global movement of digital citizens from over 170 countries, launched by Microsoft in 2018. URL: https://digitalpeacenow.org/ (Date views: 17.02.2022).

Для квалификации деяния необходимо разобраться с вопросом его совершения государством, однако данный вопрос практически не может быть разрешим, так как кибероружие могут приобретать не только государства, но и несубъекты международного права. Попытка уравнять государства с различным уровнем развития технических возможностей в киберпространстве также вряд ли может увенчаться успехом. Таким образом, может возникнуть фрагментация международного права: функциональная (различные нормы и режимы регулирования поведения государств в киберпространстве) и географическая (увеличение региональных договоров и соглашений), не способствующая согласованию позиций государств.

Различные инициативы, центры и неправительственные организации также участвуют в процессе стабилизации международного правопорядка в киберсреде. Так, важную роль играет Глобальная комиссия по стабильности киберпространства, состоящая из 26 выдающихся лиц, специализирующихся в области изучения киберпространства[23].

В рамках такого специализированного учреждения ООН, как Международный союз электросвязи, разрабатываются определения основных терминов, инициативы в области правового регулирования киберпространства. Так, в 2014 г. была запущена инициатива по введению Индекса глобальной кибербезопасности для отслеживания ее уровня в мире[24]. В 2020 г. Россия в данном рейтинге заняла почетное пятое место, а США – первое[25].

Последнее, на чем хотелось бы остановиться, это текущие тенденции в части регулирования киберпространства в международном праве. Группой правительственных экспертов ООН 28 мая 2021 г. был разработан доклад по вопросам применимости норм международного права в киберпространстве[26]. Примечательно, что впервые с 2017 г. сторонам удалось достичь консенсуса по многочисленным вопросам, включенным в повестку дня. Отдельные государства: Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан и Китай – предложили принять Международный кодекс поведения в области информационной безопасности. Важнейшим шагом на пути к решению сложившихся проблем в части применения норм международного гуманитарного права стало подтверждение применения данной отрасли к киберпространству во время вооруженного конфликта. Было подтверждено применение всех основополагающих принципов международного права. От государств в данной ситуации требуется взаимное сотрудничество и обмен практикой разрешения спорных ситуаций в киберпространстве, о чем уже говорилось выше.

Однако даже с учетом данных достижений остается неясным, когда же государства смогут разработать конвенцию, которая бы позволила регулировать киберпространство с учетом существующих норм. Можно было бы предположить, что со временем вопрос будет так или иначе решен, как в случае с космическим пространством, в освоении которого участвовали Россия и США, однако не государства играют важную роль и диктуют правила поведения в киберпространстве, а частные компании, в том числе физические лица, корпорации, которые, в свою очередь, не могут считаться субъектами международного права. Далее, остается нерешенным вопрос, связанный с анонимностью поведения в киберпространстве, и вытекающая из этого проблема присвоения деяния. На международном уровне (ООН) не наблюдается прогресса в процессе решения поставленных задач, многие нормы носят характер *soft law*, а не *hard law*, что приводит к их дублированию и несогласованной практике поведения государств.

Майкл П. Фишеркеллер предлагает неоднозначный, на первый взгляд, выход из сложившейся ситуации. Он говорит о необходимости пересмотра подхода к невмешательству в части принуждения в пользу «эксплуатации киберпространства»[27] (использования информации). Не все меры принуждения в

[23] About – Global Commission on the Stability of Cyberspace (GCSC) // Global Commission on the Stability of Cyberspace. URL: https://cyberstability.org/about/ (Date views: 17.02.2022).
[24] Global Cybersecurity Index 2020 // International Telecommunication Union. 2021. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx (Date views: 17.02.2022).
[25] Global Cybersecurity Index 2020 REPORT // International Telecommunication Union. 2021. URL: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2021-PDF-E.pdf (Date views: 17.02.2022).
[26] Letter of transmittal of the report of the Group of Governmental Experts on Advancing responsible State behaviour in cyberspace in the context of international security // Chair of the Group Guilherme de Aguiar Patriota. 28.05.2021. URL: https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/06/final-report-2019-2021-gge-1-advance-copy.pdf (Date views: 17.02.2022).
[27] Fischerkeller M.P.Current International Law Is Not an Adequate Regime for Cyberspace // Lawfare. 22.04.2021. URL: https://www.lawfareblog.com/current-international-law-not-adequate-regime-cyberspace (Date views: 17.02.2022).

международном праве могут считаться противоправными, так же, как и не все меры по эксплуатации могут относится к противоправным. Принцип эксплуатации позволит государствам самостоятельно перечислить те действия, которые будут рассматриваться как вмешательство в «национальный сектор» киберпространства (например, государство, как это сделали США, может отнести эксплуатацию интеллектуальной собственности к противоправному действию). Согласно классическому определению, эксплуатация – это противоправное действие, совершаемое в киберпространстве с целью получения информации, однако автор статьи не согласен со столь узким и однобоким представлением об эксплуатации. Вместо этого было бы правильным рассматривать данный термин как использование технологий одним государством для получения выгод от несовершенств в киберпространстве другого государства с целью получения конкурентного преимущества.

Подобные меры не повлияют на изменение ситуации с существующими пробелами в области универсального киберрегулирования в международном праве. Шагами на пути к международному правотворчеству могут стать: проведение международного саммита с участием государств, международных организаций, представителей компаний для согласования проекта будущей конвенции; пересмотр существующего каркаса норм мягкого права с целью выявления единообразных норм; отказ от информационной безопасности в пользу кибербезопасности; начало работы Комиссии международного права ООН для представления проекта соответствующей конвенции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Choucri N. Cyberpolitics in International Relations / N. Choucri. – The MIT Press, 2012. – 320 p. – DOI: 10.7551/mitpress/7736.001.0001.

2. Roscini M. World Wide Warfare – Jus ad bellum and the Use of Cyber Force / M. Roscini // Max Planck Yearbook of United Nations Law / eds. A. Von Bogdandy, R. Wolfrum, C.E. Philipp. – Leiden : Martinus Nijhoff, 2010. – Vol. 14. – P. 85–130.

3. Kahin B. Coordinating the Internet / B. Kahin, J. H. Keller. – The MIT Press, 1997. – 510 p. – DOI: 10.7551/mitpress/2170.001.0001.

4. Международная информационная безопасность: Теория и практика : в 3 т. / под общ. ред. А. В. Крутских. – 2-е изд. доп. – М. : Аспект Пресс, 2021. – Т. 1. – 384 с.

5. Ceruzzi P. E. Computing: A Concise History / P. E. Ceruzzi. – The MIT Press, 2012. – 199 p. – DOI: 10.7551/mitpress/9426.001.0001.

6. Srinivasan R. Beyond the Valley: How Innovators around the World are Overcoming Inequality and Creating the Technologies of Tomorrow / R. Srinivasan. – The MIT Press, 2019. – 424 p. – DOI: 10.7551/mitpress/11894.001.0001.

7. Biegler S. Beyond Our Control?: Confronting the Limits of Our Legal System in the Age of Cyberspace / S. Biegler. – The MIT Press, 2003. – 472 p. – DOI: 10.7551/mitpress/1583.001.0001.

8. Lipton J. Rethinking Cyberlaw: A New Vision for Internet Law / J. Lipton. – Edward Elgar Publishing LTD, 2015. – 176 p.

9. Frank H. E. Cyberspace and the Law of the Horse / H. E. Frank // University of Chicago Legal Forum. – 1996. – P. 207–216

10. Lessig L. Code and Other Laws of Cyberspace / L. Lessig. – New York : Basic Books, 1999. – 320 p.

11. Krieger H. The International Rule of Law: Rise or Decline? / H. Krieger, G. Nolte, A. Zimmermann. – Oxford : Oxford University Press, 2019. – 378 p. – DOI: 10.1093/oso/9780198843603.001.0001.

12. Delerue F. Cyber Operations and International Law / F. Delerue. – Cambridge : Cambridge University Press, 2020. – 549 p. – DOI: 10.1017/9781108780605.

13. Khanna P. State Sovereignty and Self-Defence in Cyberspace / P. Khanna // BRICS Law Journal. – 2018. – Vol. 5, no. 4. – P. 139–154. – DOI: 10.21684/2412-2343-2018-5-4-139-154.

14. Международное право : учеб. для вузов : в 2 ч. / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – Ч. 1. – 329 с.

15. Kahin B. Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure / B. Kahin, C. Nesson. – The MIT Press, 1997. – 374 p. – DOI: 10.7551/mitpress/1648.001.0001.

16. Jørgensen R. F. Human Rights in the Age of Platforms / R. F. Jørgensen. – The MIT Press, 2019. – 392 p. – DOI: 10.7551/mitpress/11304.001.0001.

17. Schmitt M. N. The Law of Cyber Warfare: Quo Vadis? / M. N. Schmitt // Stanford Law & Policy Review. – 2014. – Vol. 25, iss. 2. – P. 269–299.

18. Wolff J. You'll See This Message When It Is Too Late: The Legal and Economic Aftermath of Cybersecurity Breaches / J. Wolff. – The MIT Press, 2018. – 336 p. – DOI: 10.7551/mitpress/11336.001.0001.

19. Nye J. S. Cyber Power / J. S. Nye. – Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, May, 2010. – 24 p.

20. Coleman S. Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication / S. Coleman, P. M. Shane. – The MIT Press, 2011. – 416 p. – DOI: 10.7551/mitpress/9006.001.0001.

21. Wu T. S. Cyberspace Sovereignty? The Internet and the International System / T. S. Wu // Harvard Journal of Law & Technology. – 1997. – Vol. 10, № 3. – P. 647–666.

22. Lewis J. Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace / J. Lewis // Brown Journal of World Affairs. – 2010. – Vol. 16, iss. 2. – P. 55–65.

23. Adonis A. A. International Law on Cyber Security in the Age of Digital Sovereignty / A. A. Adonis // E-International Relations. – Mar 14 2020. – URL: https://www.e-ir.info/2020/03/14/international-law-on-cyber-security-in-the-age-of-digital-sovereignty/.

24. Rheingold H. The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier / H. Rheingold. – The MIT Press, 2000. – 447 p. – DOI: 10.7551/mitpress/7105.001.0001.

25. Brown G. The Customary International Law of Cyberspace / G. Brown, K. Poellet // Strategic Studies Quarterly. – 2012. – Vol. 6, iss. 3. – P. 126–145.

26. Barassi V. Child Data Citizen: How Tech Companies Are Profiling Us from Before Birth / V. Barassi. – The MIT Press, 2020. – 232 p. – DOI: 10.7551/mitpress/12415.001.0001.

27. Webb M. Coding Democracy: How Hackers Are Disrupting Power, Surveillance, and Authoritarianism / M. Webb. – The MIT Press, 2020. – 416 p. – DOI: 10.7551/mitpress/11669.001.0001.

28. Schmitt M. N. Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework / M. N. Schmitt // Columbia Journal of Transnational Law. – 1999. – 1998-1999, vol. 3. – P. 885–937.

29. Landau S. Surveillance or Security?: The Risks Posed by New Wiretapping Technologies / S. Landau. – The MIT Press, 2011. – 383 p. – DOI: 10.7551/mitpress/8623.001.0001.

30. Henriksen A. The end of the road for the UN GGE process: The future regulation of cyberspace / A. Henriksen // Journal of Cybersecurity. – 2019. – Vol. 5, iss. 1. – P. 1–9. – DOI: 10.1093/cybsec/tyy009.

31. Jemielniak D. Collaborative Society / D. Jemielniak, A. Przegalinska. – The MIT Press, 2020. – 256 p. – DOI: 10.7551/mitpress/11587.001.0001.

32. Koh H. H. International Law in Cyberspace / H. H. Koh // Harvard International Law Journal Online. – 2012. – Vol. 54. – P. 1–12. – URL: https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/12/Koh-Speech-to-Publish1.pdf (дата обращения: 22.11.2022)

REFERENCES

1. Choucri N. *Cyberpolitics in International Relations*. The MIT Press, 2012. 320 p. DOI: 10.7551/mitpress/7736.001.0001.

2. Roscini M. World Wide Warfare – Jus ad bellum and the Use of Cyber Force, in: Bogdandy A. Von, Wolfrum R., Philipp C.E. (eds.). *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Leiden, Martinus Nijhoff Publ., 2010, vol. 14, pp. 85–130.

3. Kahin B., Keller J.H. *Coordinating the Internet*. The MIT Press, 1997. 510 p. DOI: 10.7551/mitpress/2170.001.0001.

4. Krutskikh A.V. *International information security: theory and practice*, in 3 volumes, 2nd ed. Moscow, Aspekt Press Publ., 2021. Vol. 1. 384 p. (In Russ.).

5. Ceruzzi P.E. *Computing: A Concise History*. The MIT Press, 2012. 199 p. DOI: 10.7551/mitpress/9426.001.0001.

6. Srinivasan R. *Beyond the Valley: How Innovators around the World are Overcoming Inequality and Creating the Technologies of Tomorrow*. The MIT Press, 2019. 424 p. DOI: 10.7551/mitpress/11894.001.0001.

7. Biegler S. *Beyond Our Control?: Confronting the Limits of Our Legal System in the Age of Cyberspace*. The MIT Press, 2003. 472 p. DOI: 10.7551/mitpress/1583.001.0001.

8. Lipton J. *Rethinking Cyberlaw: A New Vision for Internet Law*. Edward Elgar Publishing LTD, 2015. 176 p.

9. Frank H.E. Cyberspace and the Law of the Horse, in: *University of Chicago Legal Forum*, 1996, pp. 207–216

10. Lessig L. *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York, Basic Books Publ., 1999. 320 p.

11. Krieger H., Nolte G., Zimmermann A. *The International Rule of Law: Rise or Decline?* Oxford, Oxford University Press, 2019. 378 p. DOI: 10.1093/oso/9780198843603.001.0001.

12. Delerue F. *Cyber Operations and International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2020. 549 p. DOI: 10.1017/9781108780605.

13. Khanna P. State Sovereignty and Self-Defence in Cyberspace. *BRICS Law Journal*, 2018, vol. 5, no 4, pp. 139–154. DOI: 10.21684/2412-2343-2018-5-4-139-154.

14. Vylegzhanin A.N. (ed.). *International law*, Textbook for universities, in 2 parts. Moscow, Yurait Publ., 2021. Pt. 1. 329 p. (In Russ.).

15. Kahin B., Nesson C. *Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure*. The MIT Press, 1997. 374 p. DOI: 10.7551/mitpress/1648.001.0001.

16. Jørgensen R.F. *Human Rights in the Age of Platforms*. The MIT Press, 2019. 392 p. DOI: 10.7551/mitpress/11304.001.0001.

17. Schmitt M.N. The Law of Cyber Warfare: Quo Vadis? *Stanford Law & Policy Review*, 2014, Vol. 25, iss. 2, pp. 269–299.

18. Wolff J. *You'll See This Message When It Is Too Late: The Legal and Economic Aftermath of Cybersecurity Breaches*. The MIT Press, 2018. 336 p. DOI: 10.7551/mitpress/11336.001.0001.

19. Nye J.S. *Cyber Power.* Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, May, 2010. 24 p.

20. Coleman S., Shane P.M. *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. The MIT Press, 2011. 416 p. DOI: 10.7551/mitpress/9006.001.0001.

21. Wu T.S. Cyberspace Sovereignty? The Internet and the International System. *Harvard Journal of Law & Technology*, 1997, vol. 10, no. 3, pp. 647–666.

22. Lewis J. Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace. *Brown Journal of World Affairs*, 2010, vol. 16, iss. 2, pp. 55–65.

23. Adonis A.A. International Law on Cyber Security in the Age of Digital Sovereignty. *E-International Relations*, Mar 14 2020, available at: https://www.e-ir.info/2020/03/14/international-law-on-cyber-security-in-the-age-of-digital-sovereignty/.

24. Rheingold H. *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. The MIT Press, 2000. 447 p. DOI: 10.7551/mitpress/7105.001.0001.

25. Brown G., Poellet K. The Customary International Law of Cyberspace. *Strategic Studies Quarterly*, 2012, vol. 6, iss. 3, pp. 126–145.

26. Barassi V. *Child Data Citizen: How Tech Companies Are Profiling Us from Before Birth*. The MIT Press, 2020. 232 p. DOI: 10.7551/mitpress/12415.001.0001.

27. Webb M. *Coding Democracy: How Hackers Are Disrupting Power, Surveillance, and Authoritarianism*. The MIT Press, 2020. 416 p. DOI: 10.7551/mitpress/11669.001.0001.

28. Schmitt M.N. Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework. *Columbia Journal of Transnational Law*, 1999. 1998–1999, vol. 3, pp. 885–937.

29. Landau S. *Surveillance or Security?: The Risks Posed by New Wiretapping Technologies*. The MIT Press, 2011. 383 p. DOI: 10.7551/mitpress/8623.001.0001.

30. Henriksen A. The end of the road for the UN GGE process: The future regulation of cyberspace. *Journal of Cybersecurity*, 2019, vol. 5, iss. 1, pp. 1–9. DOI: 10.1093/cybsec/tyy009.

31. Jemielniak D., Przegalinska A. *Collaborative Society*. The MIT Press, 2020. 256 p. DOI: 10.7551/mitpress/11587.001.0001.

ISSN 2542-1514 (Print)

32. Koh H. H. International Law in Cyberspace. *Harvard International Law Journal Online*, 2012, vol. 54, pp. 1–12, available at: https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/12/Koh-Speech-to-Publish1.pdf (accessed date: 22.11.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Иванова Ксения Алексеевна – кандидат юридических наук, [1] директор научно-образовательного Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития, [2] доцент кафедры конституционного и муниципального права
[1] *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)*
[2] *Тюменский государственный университет*
[1] 119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 84
[2] 625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6
E-mail: ivanova-ka@ranepa.ru
SPIN-код РИНЦ: 6610-9218; AuthorID: 695216

Мылтыкбаев Мади Женискалиевич – аспирант кафедры международного права
Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: myltykbaev@my.mgimo.ru
ORCID: 0000-0003-3261-9927
ResearcherID: AAA-3864-2019
SPIN-код РИНЦ: 6952-1510; AuthorID: 1028441

Штодина Дарья Дмитриевна – аспирант кафедры международного права
Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76
E-mail: dashashtodina96@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4730-9614
ResearcherID: AAE-5310-2022
SPIN-код РИНЦ: 3795-6159; AuthorID: 1136990

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Ksenia A. Ivanova – PhD in Law; [1] Director, Center of Local Authorities of the Institute of Management and Regional Development; [2] Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law
[1] *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)*
[2] *University of Tyumen*
[1] 84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia
[2] 6, Volodarskogo ul., Tyumen, 625003, Russia
E-mail: ivanova-ka@ranepa.ru
RSCI SPIN-code: 6610-9218; AuthorID: 695216

Madi Zh. Myltykbaev – Post-graduate student, International Law Department
MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: myltykbaev@my.mgimo.ru
ORCID: 0000-0003-3261-9927
ResearcherID: AAA-3864-2019
RSCI SPIN-code: 6952-1510; AuthorID: 1028441

Daria D. Shtodina – Post-graduate student, International Law Department
MGIMO University
76, Vernadskogo pr., Moscow, 119454, Russia
E-mail: dashashtodina96@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4730-9614
ResearcherID: AAE-5310-2022
RSCI SPIN-code: 3795-6159; AuthorID: 1136990

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Иванова К.А. Понятие киберпространства в международном праве / К.А. Иванова, М.Ж. Мылтыкбаев, Д.Д. Штодина // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 32–44. – DOI: 10.52468/ 2542-1514.2022. 6(4).32-44.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ivanova K.A., Myltykbaev M.Zh., Shtodina D.D. The concept of cyberspace in international law. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 32–44. DOI: 10.52468/2542-1514. 2022.6(4).32-44. (In Russ.).

УДК 342.6
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).45-58

CC BY 4.0

СТАНДАРТИЗАЦИЯ ДОКУМЕНТООБОРОТА В СССР: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

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

Информация о статье
Дата поступления –
9 февраля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Делопроизводство, документооборот, унификация документов, документационное обеспечение управления, история советского права

Дается историко-правовой анализ развития стандартизации документооборота в советский период. Выделяются основные этапы эволюции правового регулирования стандартизации документооборота в СССР, выявляются особенности унификации документов, становления ее методов и форм на различных исторических этапах.

UNIFICATION OF DOCUMENT FLOW IN THE USSR: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Ol'ga V. Marchenko
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2022 February 9
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Records management, document flow, unification of documents, documentation maintenance of management, history of Soviet law

The subject. The growth of document flow is associated with a complex of reasons, among which there are objective factors. However, there is often an unjustified increase in the number of documents created and processed in institutions. This is due to the presence of unnecessary, unused forms, duplication of electronic documents with traditional and others. Measures to improve and rationalize the organization of document flow contribute to solving these problems. Identifying the main trends and problems in this area will help determine ways to improve the current system of document management standardization in Russia. In Russian science, no attempts have been made so far to identify the main stages in the history of the development of standardization of document management. In this connection, the problem of periodization of the development of standardization of document flow in Russia for the purpose of systematization and scientific generalization of this field of knowledge comes to the fore.

The purpose of the article is to identify the prerequisites for the origin of document unification, as well as to characterize the periods of development and main directions of document flow standardization in the USSR.

The methodology includes historical-legal method, formal-legal method, systematic approach, chronological method, analysis, synthesis.

The main results of research. This study identifies and characterizes the main periods of development and the main directions of standardization of document flow in the USSR, and also defines the characteristic features of standardization of document flow in the designated period. A chronological approach can serve to achieve this goal, which allows us to trace the evolutionary development of document management standardization in the Soviet period.

Conclusions. The study of the legal regulation of standardization of documentation in the USSR allows us to conclude that the Soviet stage was associated with the direct emergence of standardization as a sphere of state policy in general and document management in particular. In this regard, it is proposed to distinguish three periods in the historiography of the problem: 1917 – early 1960s and 1960s – 1970s.

ISSN 2542-1514 (Print)

1. Введение

В современном мире, где информация считается одним из главных ресурсов, от профессионально организованной работы с документацией во многом зависит успех компании в целом. Проблема постоянного возрастания объемов документационных потоков, которая всегда остро стояла перед обществом, остается необычайно актуальной и сегодня. Рост документооборота связан с комплексом причин, среди которых есть и объективные факторы. Однако зачастую имеет место неоправданное возрастание количества создаваемых и обрабатываемых в учреждениях документов. Это связано с наличием излишних, неиспользуемых форм, дублированием электронных документов традиционными и другими. Решению этих проблем способствуют мероприятия по совершенствованию и рационализации организации документооборота. Специфика выбранной темы, которая находится на стыке стандартизации, документоведения и права, определила выбор литературы для исследования, которую можно разделить на две большие группы.

С одной стороны, изучаемая проблематика тесно связана с историей становления системы стандартизации в России в целом. Поэтому большой интерес в рамках настоящей работы приобретают научные труды и отдельные монографии, ориентированные на общие вопросы этой сферы. Если первые исследования в данной области (1930–1950-е гг.) носили в основном обзорный характер, то публикации 1960–1980-х гг. представляют собой довольно значимый анализ накопленного фактического материала как по изучению истории развития стандартизации, так и ее методологического осмысления, что было сделано в трудах З.Д. Ямовой [1], Н.К. Парфенова [2], В.И. Прохорова [3], В.В. Бойцова [4], А.А. Кохтева [5] и др. Исключительно важным представляется также диссертационное исследование А.А. Александровой, в котором рассматривается эволюция советских стандартов как одного из видов технической литературы в период 1917–1940-х гг. [6]. Значительной вехой стал труд М.И. Куфмана и В.Н. Черняговой «60 лет стандартизации в СССР (1925–1985): основные события и факты» [7], который, вопреки своему справочному формату, отличается обстоятельным и полным изложением информации, сгруппированной по основным направлениям развития советской стандартизации, и включает отдельную главу, посвященную стандартизации и унификации управленческой документации. Литература, посвященная общим вопросам стандартизации в советский период, дает достаточно полное представление о развитии этой области в целом, формирует понимание о сущности данной деятельности, ее теоретических, методологических и правовых аспектах. Всё это помогает вписать интересующие вопросы в единый проблемный контекст, рассматривая их во взаимосвязи с общими тенденциями развития сферы стандартизации.

С другой стороны, рассматриваемая тема связана с документоведением и является частью этой научной дисциплины. Обширные сведения по проблемам формирования органов по стандартизации и первые результаты их деятельности приведены в учебном пособии «История развития делопроизводства в СССР» под редакцией В.А. Цикулина и Я.З. Лившица [8]. Авторы затрагивают вопросы создания первых стандартов на управленческую документацию, а также освещают работу Всесоюзного научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) по созданию Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД).

Непосредственное научное осмысление стандартизации документооборота было тесно связано с основными этапами развития данного процесса. Это объясняется тем, что теоретическое изучение исследуемых проблем четко увязано с практическими нуждами и, как правило, авторы главных научных трудов одновременно выступали и основными разработчиками стандартов.

Первые самостоятельные исследования, посвященные вопросам стандартизации документооборота, носили узкоспециализированный характер и отражали процесс формирования данной области. В статьях Н.Н. Икономова [9; 10], Л.А. Бызова [11], Е.Ф. Розмирович [12] впервые были сделаны попытки теоретического осмысления этого нового направления рационализации делопроизводственной практики, а также отображены результаты деятельности Института техники управления по разработке первых стандартов на управленческую документацию и форматы бумаг.

Идея создания Единой государственной системы делопроизводства в 1960-х гг. потребовала обобщения и систематизации накопленного опыта 1920–1930-х гг. в деле рационализации документооборота, в связи с чем появились работы, анализирующие практическую деятельность в данной области в указанное время [13–16]. В период 1960–1980-х гг. наблюдался значительный всплеск научного интереса к проблемам стандартизации делопроизводства вообще и процессов документирования в частности. Это было связано с созданием круп-

ISSN 2658-4050 (Online)

нейшей научно-исследовательской площадки в лице ВНИИДАД, на базе которой проходило осмысление наиболее актуальных вопросов, касающихся отдельных направлений стандартизации документооборота. Большое внимание уделялось проблемам внедрения стандартов на унифицированные системы, а также исследованию возможностей автоматизации процессов управления [17–21].

Вместе с тем, несмотря на достаточно глубокую степень изученности отдельных аспектов развития стандартизации документооборота в СССР, в том числе, как составной части стандартизации документационного обеспечения управления, на настоящий момент практически отсутствуют обобщающие теоретические исследования, которые бы систематизировали накопленный опыт. Имеющиеся работы советских авторов ограничены естественными хронологическими рамками, а также не смогли избежать некоторой идеологизированности в связи с распространением марксистко-ленинской теории, что привело к идеализации отдельных положений. Существуют также современные тематические публикации в периодической профессиональной печати, но они немногочисленны.

Таким образом, в отечественной науке до сих пор не предпринималось попыток выделить основные этапы в истории развития стандартизации документооборота. В связи с чем на первый план выходит проблема периодизации развития стандартизации документооборота в России в целях систематизации и научного обобщения данной области знания. Цель данного исследования – выявить и охарактеризовать основные периоды развития и основные направления стандартизации документооборота в СССР, а также выделить характерные черты стандартизации документооборота в обозначенный период. Достижению данной цели может служить хронологический подход, который позволяет проследить эволюционное развитие стандартизации документооборота в советский период. В этой связи предлагается выделить два основных периода в историографии проблемы: 1917 – начало 1960-х гг., и 1960–1970-е гг.

2. Становление системы стандартизации в СССР в 1917 – начале 1960-х гг. Первые стандарты в области документооборота

В условиях становления государственного аппарата в первые годы существования советской власти вопросы стандартизации работы с документами не были актуальны по объективным причинам. Однако первые попытки наладить эффективный документооборот отмечены уже в 1920-х гг., и были связаны с унификацией документов, которая проходила в рамках рационализации документирования в отдельных ведомствах и органах власти. Первым на этот путь встал Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции (НК РКИ). Здесь в 1923 г. была утверждена «Инструкция о порядке исполнения входящих и заготовления исходящих бумаг». Она заложила определенные обязательные требования к составу реквизитов бланков, установила право подписи документов в Центральном аппарате Наркомата. Все самые разнообразные бытовавшие формы распорядительной документации были ликвидированы и заменены единой – приказом [16, с. 80].

Не менее активно проходила подобная деятельность и в других учреждениях. В рамках широко развернувшегося движения научной организации труда в ведомствах создавались специальные центры, которые занимались, в том числе, и вопросами рационализации административной техники. В этой связи интересен опыт такого центра, созданного при Наркомате путей сообщения, в котором в 1920-е гг. проводилась серьезная работа по выработке бланков для типовых бумаг. Для этого использовался метод трафаретизации текста документа. А.Н. Сокова в своей диссертации приводит данные, что за 1924–1925 гг. только в Центральном аппарате управления этого ведомства было введено в практику в итоге около 200 бланков, напечатанных типографским способом [22, с. 11]. Помимо этого, велась работа по разработке единых форматов листов бумаги, с учетом немецкого опыта. Народный комиссариат путей сообщения разработал прототип современного бланка письма, с привычным нам расположением реквизитов по строго размеренным полям. Эти и некоторые другие находки Наркомата путей сообщения были использованы в последующем при создании общегосударственных стандартов. Трафаретные тексты применялись и в Наркомземе, НКВД, и других ведомствах.

Одновременно с осуществляемой практически внутриведомственной унификацией на протяжении первой половины 1920-х гг. постепенно складывалась система государственных органов по стандартизации. Первые ведомства, участвующие в процессе унификации и стандартизации документов были образованы внутри Народного Комиссариата рабоче-крестьянской инспекции, который возглавлял работу по научной организации управленческого труда. Здесь в марте 1922 г. был создан Отдел нормализации счетоводства, делопроизводства и

ISSN 2542-1514 (Print)

складского дела, который впоследствии был преобразован в Отдел административной техники НК РКИ СССР (АТО НК РКИ СССР) – ведущий орган, проводивший работы по рационализации техники управления и осуществивший разработку первых в СССР стандартов на документы.

Другая организация – Совет научной организации труда – была образована 6 сентября 1923 г. при Коллегии НК РКИ в качестве совещательного и планирующего органа. Среди задач нового отдела впервые была четко сформулирована задача о необходимости стандартизации в сфере административного аппарата: «выработка, на основе практических обследований и лабораторного эксперимента, наиболее совершенных рабочих приемов (нормалей, стандартов)» [10, с. 5]. Для этого в структуре СовНОТа было создано «Бюро плановое, экспертизы, учета, стандартизации и методического снабжения».

Третьей организацией, имевшей отношение к стандартизации документов, было Государственное бюро организационного строительства (Оргстрой). На него возлагалось внедрение методических разработок АТО, издание и распространение разработанных им бланков, форм и инструкций. К основным задачам Оргстроя относилось «техническое содействие государственным учреждениям и предприятиям в деле улучшения их аппаратов путем проведения в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства и отчетности» [8, с. 103].

Помимо этого, создавалась и надведомственная государственная система органов стандартизации. 15 сентября 1925 г. в СССР был учрежден Комитет по стандартизации при Совете Труда и Обороны [23, с. 56] – первый общегосударственный орган по стандартизации. Комитет руководил ведомствами, занимающимися стандартизацией, а также вводил в обращение утвержденные стандарты (впоследствии данный орган претерпел ряд реорганизаций: в 1930 г. Комитет по стандартизации при СТО преобразован во Всесоюзный комитет по стандартизации (ВКС) при СТО, который в 1936 г. был упразднен и в 1940 г. создан Всесоюзный комитет по стандартизации при Совете Народных Комиссаров (Совнаркоме) СССР, переименованный в этом же году во Всесоюзный комитет стандартов при Совнаркоме СССР)[1]. Вместе с этим была введена категория стандартов «общесоюзный стандарт» (ОСТ).

В 1926 г. произошла еще одна реорганизация. АТО НК РКИ СССР был ликвидирован, в связи с созданием Института техники управления [24, с. 13]. Его учреждение было связано с обозначившейся необходимостью в научном анализе и обобщении опыта до уровня теоретических выводов и постановки организационных проблем государственного значения и масштаба. В задачи этого института входило изучение техники работы советских государственных учреждений и предприятий, выработка проектов шаблонов (нормалей), упрощающих и механизирующих процессы управленческого труда и устанавливающих нормы его производительности, а также консультирование по вопросам техники управления. При организации ИТУ было признано, что «работа по стандартизации должна быть органически связана со всей научно-исследовательской работой института», в связи с чем в составе института был образован Кабинет по стандартизации, в ведение которого были переданы все работы по стандартизации [25, с. 120].

В циркуляре Комиссии по стандартизации при АТО НК РКИ СССР указывалось, что «применение стандартизации в области административной техники заслуживает не меньшего внимания, чем применение в области промышленности» [22, с. 10]. Цель стандартизации в области документооборота виделась в создании в общегосударственном масштабе единообразных образцов наиболее употребляемых документов для экономии средств и ресурсов. Отсюда следовали конкретные задачи ограничения количества циркулирующих деловых бумаг путем определения их целесообразности; разработки правил составления устойчивых форм; установления требований к форматам бумаги и ее качеству.

Институт техники управления в своей деятельности исходил из промышленной трактовки учреждений и не видел принципиального отличия документа от других средств техники управления. В связи с этим, главная цель стандартизации в общем, и документов в частности, состояла в том, чтобы выработать и зафиксировать простые и практически целесообразные приемы для удовлетворения потребительских требований на базе имеющихся производственных возможностей и технических средств [9]. Следует отметить, что при определении теоретических

[1] Росстандарт: офиц. сайт. URL: https://www.gost.ru/portal/gost/home/about/historicalreference (дата обращения: 20.08.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

вопросов стандартизации документов несправедливо отрицался и игнорировался дореволюционный опыт, без его критического осмысления.

Таким образом, в разработке проектов первых стандартов на документы участвовали сразу несколько организаций и учреждений, что не могло не наложить отпечаток на этот процесс и на сами стандарты. Изначально задание «установить и ввести во всесоюзном масштабе определенные формы деловых бумаг, установить форматы их, выработать для учреждений классификатор корреспонденции» [13, с. 34–35] прозвучало в рамках НК РКИ в плане на 1924–1925 гг. К концу назначенного срока работа в этом направлении была выполнена лишь на 20 %. Соответственно, срок задания перенесли в план уже образованной АТО, который сумел к декабрю 1926 г. опубликовать свои подготовленные проекты общим тиражом 2000 экземпляров. Они были разосланы широкому кругу ведомств, профсоюзным и общественным организациям, учреждениям и предприятиям в целях широкого предварительного ознакомления и оценки. Но окончательная доработка стандартов была проведена уже Кабинетом по стандартизации при ИТУ, который в 1929 г. передал во Всероссийский комитет по Стандартизации на рассмотрение и утверждение 73 проекта стандартов. Из них к январю 1931 г. было утверждено 26 [12, с. 81].

В первую очередь стандарты касались формата бумаги, потребность в которых была очевидна, поскольку в стране уже в 1925 г. возник «форматный хаос» [10, с. 5–8]. До 1924 г. в стране действовали форматы, установленные еще в 1903 г. В июле 1924 г. приказом ВСНХ СССР были введены 2 формата для бланков документов: большой (22х28 см) и малый (22х14 см). Они, как и в 1903 г., были разработаны с учетом технологических возможностей фабрик, и не в полной мере отвечали делопроизводственным потребностям. Помимо этого, введенные в 1924 г. форматы не отменили действие старых, в связи с чем они существовали параллельно.

Новые же форматы бумаги были разработаны исходя из принципа сочетания интересов производителя и удобства потребителя, и, соответственно, делились на производственные и потребительские. В основу были положены широко распространенные немецкие стандарты 1921 г., которые базировалась на трех основных принципах: размер каждого последующего формата получался путем деления предыдущего пополам; все получаемые форматы были геометрически аналогичны; все форматы измерялись в миллиметрах.

Таким образом, в АТО и ИТУ были разработаны две системы. Первая включала в себя стандарты, утвержденные в качестве обязательных к применению с 1 октября 1929 г. Они установили размеры листа бумаги для деловой документации, а также привязали вид документа к определенному формату. Например, ОСТ 346 установил формат А4 обязательным для протокола, А5 – для извещения, В4 – для обложек дел и т. п.

Вторая система стандартов касалась качества бумаги. ОСТ 3577 в виде таблицы закрепил 5 классов бумаги в зависимости от компонентов состава, цвета, плотности и иных свойств бумаги. Более того, в стандарте была приведена формула, которая позволяла отнести тот или иной документ, не вошедший в перечень, к определенному разряду бумаги.

Несмотря на то, что новые форматы были меньше предыдущих и значительно экономили бумагу, решить проблему острого бумажного дефицита не удалось, и стандарты пришлось заменить более гибкими. Они были утверждены в 1932 г. и, во-первых, позволяли использовать любые сорта бумаги, а во-вторых, еще больше сократили размеры формата[2]. Все это привело к невозможности использовать уже разработанные ОСТы на формы документов.

Помимо размерной стандартизации, не менее активно на протяжении 1920–1930-х гг. развивалась стандартизация на отдельные формы документов. Для этого направления также правомерно выделить две стадии в разработке стандартов, обусловленные различиями в теоретической и методологической базах. Подготовленные изначально проекты АТО, после его реорганизации, перешли в ИТУ, где в результате доработки существенно видоизменились.

В частности, наглядным примером такой трансформации является стандарт на деловое письмо. Проект, разработанный АТО, СТАТ-11, содержал в себе следующие разделы: основные особенности, составные части и их измерение, применение, заготовление писем, общие измерения. Стандарт был разработан на основе немецкого стандарта DIN 676. Авторы проекта поместили реквизиты «наименование» и «адрес получателя» в левой верхней части письма, полностью оставляя правую часть документа свободной и предназначенной для отметок и

[2] ОСТ 5115 Форматы бумаги потребительские. Система и общее применение. М., 1932.

резолюций [26]. Окончательный же вариант принятого стандарта был значительно сокращен до простого набора технических характеристик и включал в себя только требования на размеры листа (А4, А5, А6), указания на расположение реквизитов, размещение различного рода отверстий (например, для сшивки) и линий на документе (например, поля), качество бумаги (с № 1 до № 3, без указания критериев их применения). Раздел «Применение» был включен в стандарт в качестве рекомендаций.

В 1930 г. была утверждена серия стандартов на протокольные формы, в которых было решено отказаться от столбовой формы протокола, а само содержание (реквизит текста протокола) располагалось в бланках поперек страницы, с отступом для постановления. В 1929 – 1930-е гг. были утверждены еще несколько стандартов, которые установили технические характеристики оформления отдельных видов деловых бумаг.

Несмотря на то, что утвержденные стандарты по своему содержанию несколько уступали проектам, подготовленным в АТО, нельзя отрицать факт того, что они заложили важную тенденцию стандартизации отдельных аспектов документооборота, прежде всего бланков документов и форматов бумаги.

В 1940 г. порядок разработки стандартов изменился: было отменено утверждение стандартов наркоматами, и при Совнаркоме СССР создан Всесоюзный комитет по стандартизации[3]. Вместо ОСТов и различных отраслевых стандартов была введена категория «государственный общесоюзный стандарт» (ГОСТ). В дальнейшем Всесоюзный комитет по стандартизации был преобразован в Комитет стандартов, мер и измерительных приборов при Совете Министров СССР.

Первые общесоюзные стандарты в области документооборота просуществовали до 1941 г., когда в условиях военного времени в целях экономии они были отменены. После завершения военных действий потребовалось длительное время на восстановление всей системы органов власти, в том числе и учреждений, занимающихся вопросами стандартизации.

В это время деятельность в данной области вновь была сведена до ведомственной унификации, которая развивалась по линии самостоятельной разработки трафаретных бланков документов отдельными ведомствами, исходившими из собственных интересов. Так продолжалось вплоть до принятия в 1959 г. Постановления Совета Министров СССР «О мероприятиях по улучшению работы в области государственной стандартизации и нормализации»[4], в котором был утвержден перечень вопросов, требующих стандартизации по отдельным отраслям народного хозяйства. Этот документ завершил реорганизацию в области стандартизации и упорядочил нормативно-техническую документацию. Вопросы стандартизации деятельности аппарата управления не были обойдены вниманием, хотя и свелись к унификации. Планомерная же государственная деятельность в этой сфере была начата лишь во второй половине 1960-х гг. До этого, по сути, единственным значимым событием в области стандартизации документооборота стало принятие в 1960 г. стандарта на бумагу ГОСТ 9327-60 «Бумага и изделия из бумаги», пришедший на смену ОСТам. Этим стандартом были установлены три вида потребительских форматов – А, В и С. Из них формат А закреплен как основной ряд, применение В предусматривалось в исключительных случаях, а С должен был применяться только для таких изделий как папки, конверты и тому подобное. ГОСТ 9327-60 были установлены стандарты размеров бумаги и бумажных изделий, соответствующие международным, которые действуют до сих пор.

3. Стандартизация документооборота в рамках создания ЕГСД (1960–1970-е гг.)

С 1960-х гг. начался новый этап в развитии стандартизации документооборота. Это было связано сразу с двумя важными событиями в рассматриваемой области. С одной стороны, эти годы ознаменовались становлением общегосударственной системы стандартизации в целом. Во исполнение постановления Совета Министров СССР «Об улучшении работы по стандартизации в стране» впервые в мировой практике был разработан и утвержден комплекс государственных стандартов «Государственная система стандартизации» (ГСС)[5]. Она представляла собой комплекс взаимоувязанных правил и по-

[3] Постановление Совнаркома СССР от 23 августа 1940 г. № 1523 «О Всесоюзном Комитете по Стандартизации при Совнаркоме СССР» // Собрание постановлений и распоряжений правительства Союза Советских Социалистических республик. 1940. № 22. С. 750–754.

[4] Постановление Совета Министерств СССР от 16 октября 1959 г. № 1185 «О мероприятиях по улучшению работы в области государственной стандартизации и нормализации» // Информационный портал документов СССР. URL: http://sssr.regnews.org/doc/yq/nu.htm (дата обращения: 24.08.2022).

[5] Постановление Совета Министров СССР от 11 января 1965 г. № 16 «Об улучшении работы по стандартизации в

ISSN 2658-4050 (Online)

ложений, объединяющих работы по стандартизации на всех уровнях управления народным хозяйством. ГОСТом 1.0-68 устанавливались основные положения этой системы, определялись цели, задачи и объекты, а также организацию, методики и другие общие вопросы стандартизации в стране.

Указанным ГОСТом 1.0-68 были введены четыре категории стандартов: государственный стандарт Союза ССР (ГОСТ), республиканский стандарт (РСТ), отраслевой стандарт (ОСТ), стандарт предприятия (СТП). А также, впервые в нормативных документах СССР было закреплено официальное определение термина «стандартизация», которое полностью соответствовало международному, введенному ИСО в 1962 г. С этого момента под стандартизацией понимался «процесс установления и применения правил с целью упорядочения деятельности в данной области и при участии всех заинтересованных сторон, в частности, для достижения всеобщей оптимальной экономии, с соблюдением функциональных условий и требований безопасности»[6].

С начала 1960-х гг. отмечалось значительное усиление внимания со стороны государства к вопросам рационализации делопроизводства. Ускорение научно-технического развития и резкое возрастание объема документооборота обусловили необходимость решения ряда новых задач, к числу которых относилась стандартизация документов, которая, в свою очередь, предполагала разработку ряда единых систем для определенных видов документации, используемых в определенных сферах деятельности [25, с. 149]. В ряде правительственных документов констатировались серьезные недостатки в области организации документооборота, которые заключались, в частности, в отсутствии единых требований к документу, включая вопросы его качества и культуры оформления. Решение обозначенных проблем государство видело в целенаправленной разработке общегосударственных правил делопроизводства на базе широкого использования современной техники. Эта цель наиболее четко была сформулирована в Постановлении Совета Министров 1963 г. «О мерах по улучшению архивного дела в СССР», после принятия которого была начата разработка проекта Единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД). Главной задачей этого нормативного акта являлась всесторонняя комплексная унификация, рационализация и установление единообразия форм и методов работы с документами на всех уровнях управления и всех стадиях жизненного цикла документов – подготовки, оформления, хранения[7]. Главная идея ЕГСД была тесно связана с задачами стандартизации документооборота, что актуализировало работу в данной области. Работа по унификации и стандартизации в рамках создания ЕГСД велась совместно Всесоюзным научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела и Всесоюзным научно-исследовательским институтом стандартизации.

Итак, стандартизация и унификация документов рассматривались одновременно как метод, и как самостоятельный этап при создании ЕГСД. Подготовка первой серии стандартов, которая носила название «Документация управленческая», была завершена к 1 июля 1970 г., и их внедрение являлось некоторым пробным вариантом для проверки возможностей разрабатываемой системы в целом. Основная идея этих стандартов заключалась в осуществлении унификации по трем основным направлениям: унифицировался состав, формы создаваемой документации, а также процедуры подготовки и правил оформления документов[8]. Стандарты должны были установить формуляр вида документа, состав входящей в него информации, правила изложения текста, а также правила составления и оформления документов, которые не регламентировались в ЕГСД. Эти положения и были закреплены в ГОСТ 6.3-69 «Документация управленческая. Основные положения». Здесь же определялась система основных понятий, включавшая термины «стандарт», «технические условия», «стандарт СЭВ» и т. п. В соответствии с ним «стандарт есть результат конкретной работы по стандартизации, принятой компетентной организацией»[9].

Из перечня разработанных стандартов можно выделить два универсальных: ГОСТ 6.10-69 «Доку-

стране». URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6184.htm (дата обращения: 19.08.2022).

[6] ГОСТ 1.0-68 ГСС. Основные положения (с Изменениями № 1-6) // Сборник ГОСТов. М., 1983.

[7] Методические рекомендации по практическому применению основных положений Единой Государственной Системы делопроизводства. М., 1975. 32 с.

[8] Единая государственная система делопроизводства (Основные положения). М., 1975. 123 с.

[9] ГОСТ 6.3-69 Документация управленческая. Основные положения. М.: Издательство стандартов, 1970.

ментация управленческая. Формуляр-образец» и ГОСТ 6.11-69 «Документация управленческая. Единые привила составления и оформления документов». Первый был разработан ВНИИС и представлял собой типовую схему построения любого документа и был сконструирован путем отведения каждому реквизиту определенного ограниченного места на листе бумаги. Он содержал максимальное количество постоянных реквизитов, расположение которых было четко увязано с последовательностью операций, проводимых с документом при его составлении. Стандарт установил два формата формуляра-образца (210х297 мм) и (148х210 мм). Интересно отметить, что здесь закладывались возможности использования машинной обработки документов. Для этого полностью освободилось правое верхнее поле, в котором, при необходимости, должно было размещаться закодированное содержание всех реквизитов документа.

Второй «универсальный стандарт» ГОСТ 6.11-69, разработанный совместно ВНИИС и ВНИИДАД, дополнял стандарт на формуляр-образец и видел свое назначение в унификации технологии подготовки документов, «регламентации техники исполнения технонорм», которые должны были устанавливаться соответствующим разделом ЕГСД. То есть он уточнял положения ГОСТ 6.10-69 в плане смешения местоположения ряда реквизитов, связанных с большим объемом текста документа (подпись, отметка о приложении, визы согласования), а также содержал пункт, в котором излагались правила составления и обработки машинописных управленческих документов.

В результате широкого обсуждения предварительного внедрения стандартов высказывалось мнение о нецелесообразности введения различных ГОСТов на разновидности одних и тех же документов. Были сделаны и некоторые другие замечания, в частности, указывалось, что формуляр-образец документов не предусматривал двуязычного написания реквизитов в бланках документов, необходимого для союзных республик. В итоге Госстандарт СССР принял решение о приостановке широкого внедрения стандартов и о смещении сроков повсеместного внедрения на 1 января 1972 г. [27, с. 10].

Помимо организационно-распорядительной документации были разработаны стандарты и на другие системы, например, на кадровую документацию. Разработчиком выступило Вильнюсское СКБ Оргтехники Объединения «Сигма» Минприбора СССР, которое наряду с другими организациями принимало участие в работах по ЕГСД. Серия стандартов «Документация по личному составу» вышла также 1969 г. и имела цель «упростить и унифицировать документальное оформление приема, увольнения, перемещения и учета кадров», а также «значительно сократить количество создаваемых видов и разновидностей документов», обеспечивающих эти процессы [18, с. 65].

Стоит отметить, что на данном этапе не существовало разграничений между понятиями «стандартизация» и «унификация». Большинство исследователей считали эти термины синонимами, трактуя их как установление единообразия на том или ином участке процесса документообразования [21, с. 43]. Такой подход не позволял использовать все возможности стандартизации как инструмента совершенствования делопроизводства и приводил к тому, что на практике стандартизация часто подменялась и сводилась просто к унификации. При этом под унификацией понималось приведение к единообразию и оптимальное сокращение числа элементов в объектах (например, видов документов, реквизитов в документах и т. п.), составляющих какой-либо комплекс или систему.

В рамках стандартизации и унификации документов проводились работы по «трафаретизации» их содержания. Этот метод, применявшийся и ранее, активно использовался и при разработке ГОСТов для ЕГСД. Он заключался в создании трафаретных текстов для фиксирования повторяющегося типового управленческого действия в документированной форме. Однако наряду с этим появились некоторые новые методы и технологии. Таковой была «нормализация», которая являлась составной частью стандартизации и была направлена на установление единых требований и норм к системе в целом, и ее элементам в частности. При этом такой системой мог быть как государственный аппарат, так и отдельное учреждение [25, с. 145].

В рассматриваемый период широко применялся метод единого формуляра, который был эффективен при создании унифицированных систем документации. Он предусматривал разработку формуляра-образца с фиксированным расположением реквизитов для всей совокупности документов. При разработке формуляра-образца при помощи метода математической статистики были сделаны попытки высчитать математическим методом исходя из среднестатистических данных количество печатных знаков в каждом реквизите и площадь листа, занимаемого всеми реквизитами и каждым в отдельности.

ISSN 2658-4050 (Online)

Одной из задач унификации было определение видов документов, необходимых для осуществления того или иного вида управленческой деятельности. Отсюда вытекала ее взаимосвязь с классификацией документов. При этом классификация документов должна была выстраиваться в зависимости от функций управления и комплексов документов, ее обеспечивающих или использующихся в ней.

На основе применения вышеописанных методов были выстроены унифицированные системы документации (УСД), используемые в управлении. Разработка таких комплексов вместе с классификаторами являлась приоритетным направлением развития стандартизации документооборота с 1971 г. в рамках реализации проекта ЕГСД.

В итоге за период с 1971 по 1984 г. было разработано 16 УСД. Каждая из них представляла собой систему, отражающую перечень управленческих действий, ход принятия решений и документальное их оформление, характерные для данной УСД. По сути, системы документации регламентировал комплекс государственных стандартов, который определял основные положения этой системы и единую форму всех входящих в нее документов (формуляр-образец), а также альбом унифицированных форм этих документов и методические материалы. Основополагающими стандартами на УСД, в соответствии с которыми выстраивались все эти системы, были: ГОСТ 6.10.1-75 «Унифицированные системы документации. Основные положения»; ГОСТ 6.10.2-75 «Унифицированные системы документации. Термины и определения»; ГОСТ 6.38-72 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов».

Важно отметить, что разработка УСД была тесно связана с процессом ввода автоматизированных систем в управление, разработка которых была важной задачей государственной политики в сфере делопроизводства рассматриваемого периода. Введение подобных систем в управление требовало определенных показателей качества документов, которые должны были быть не только унифицированы в своих системах, но и воспринимаемы в других, а также иметь юридическую силу. Для функционирования УСД и в АСУ, и в условиях традиционных методов обработки документов был составлен классификатор унифицированных форм организационно-распорядительной документации. Эти две системы были тесно взаимосвязаны между собой, поскольку состав и наименование объектов ОК ТЭИ соответствовали составу и наименованию реквизитов в унифицированных формах документов. Всего в ОКУД было внесено 4 тысячи форм документов, которые были классифицированы по группам в зависимости от того, к какой УСД они относились.

Для примера рассмотрим более подробно унифицированную систему организационно-распорядительной документации (УСОРД), которая включала следующие ГОСТы: 6.38-72 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»; 6.39-72 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Формуляр-образец»; 6.15.1-75 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Основные положения».

Стандарты 6.38-72 и 6.39-72 были разработаны по итогам переработки вышеуказанных ГОСТов 1969 г. серии «Управленческая документация» и содержали в себе многие их положения, закрепив тем самым тенденцию обобщения требований к управленческим документам в универсальных базовых стандартах на организационно-распорядительную документацию. Нельзя не отметить, что целый ряд изъятий из первоначально разработанных стандартов был сделан без достаточных оснований, что привело к ухудшению качества всей системы и снижению эффективности ее применения в аппарате управления. Но совершенно очевидно, что принятые в 1972 г. ГОСТы на организационно-распорядительную документацию являлись первой попыткой установления нормативных требований к форме таких документов, составу и оформлению их реквизитов.

Стандарты 6.38-72 и 6.39-72 содержали требования к оформлению документов машинописным способом. Они установили два формата документов – А4 и А5, и два варианта расположения реквизитов: продольный и угловой. ГОСТ 6.38-72 нормативно установил состав реквизитов ОРД: название вида документа, автор, дата, регистрационный индекс, адресат, подпись, фамилия и телефон исполнителя и т. п. Порядок их оформления был значительно упрощен и унифицирован, в том числе за счет определения конкретных зон размещения определенных реквизитов. ГОСТы требовали указывать на каждом документе Ф.И.О. исполнителя и его телефон, что облегчало не только поиск исполнителя, но и обеспечивало возможность оперативного решения вопроса, а также повышало ответственность исполнителя. Стандарт 6.39-72 ввел единую форму бланка

ISSN 2542-1514 (Print)

для всех ОРД, за исключением письма, который получил название «общий бланк» и имел все необходимые реквизиты, за исключением названия вида документа, которое впечатывалось при подготовке документа. Общий бланк и бланк письма позволили существенно сократить объем машинописных работ, так как печатались типографским способом. При этом реквизиты на бланках были напечатаны на двух языках: национальном и русском.

ГОСТ 6.15.1-75 был дополнен такими реквизитами как: отметка о переносе данных на машинный носитель и подпись лица, ответственного за перенос данных на машинный носитель, которые располагались на последнем листе в оформляющей части документа. Этот стандарт установил требования к тексту организационно-распорядительного документа, который должен излагаться либо от первого, либо от третьего лица.

Указанные ГОСТы в последующем были дополнены методическими и некоторыми другими документами, которые в совокупности и составили первый вариант УСОРД, практическое внедрение которой началось с 1976 г. Первые результаты опытного введения в действие этих документов показали, что в целом данная система смогла реализовать один из важнейших методологических принципов, в нее заложенных. В целом она обеспечивала документирование управленческого процесса: от решения управленческих задач – к самим документам [21, с. 52].

Помимо стандартизации унифицированных систем документации в рассматриваемый период активно развивалось еще одно самостоятельное направление, которое было тесно связано с документооборотом – стандартизация терминологии в делопроизводстве. Оформление понятийно-категориального аппарата неразрывно связано со становлением документоведческой науки, формированием теоретического осмысления данной области знания. А стандартизация этих терминов призвана устранить многозначность их толкования с целью создания единого научно-технического языка для более эффективного применения его во всех сферах человеческой деятельности. Первым специализированным терминологическим стандартом, ориентированным на сферу делопроизводства и архивного дела, был ГОСТ 16487-70 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»[10], который был тесно связан с ЕГСД. Несмотря на то, что государственный стандарт содержал в себе всего лишь 18 делопроизводственных терминов, он установил единую терминологию и ее обязательность для применения во всех системах документации, учебниках, технической и справочной литературе. Благодаря этому специалисты получили единый терминологический язык, толкование тех или иных понятий стало однозначным, так как применение терминов-синонимов запрещалось.

Внедрение АСУ потребовало уточнения определений ряда терминов, использовавшихся в управлении в целом и в ДОУ в частности. В связи с этим терминологический стандарт был переработан и утвержден в 1975 г. как ГОСТ 6.10.2-75. Этот стандарт содержал уже 129 статей-терминов. Понятие документа получило в нем следующее определение: «материальный объект, содержащий закрепленную информацию и специально предназначенный для ее передачи и использования в пространстве». Стандарт определял «унифицированную систему документации» как «рационально организованный комплекс взаимоувязанных документов, отвечающих единым правилам и требованиям и содержащих информацию, необходимую для оптимизации управления в различных сферах человеческой деятельности на основе применения экономико-математических методов и средств вычислительной техники»[11].

Говоря о развитии стандартизации документооборота на данном этапе, невозможно оставить без внимания ее теоретическую базу и статус, которые претерпели значительные изменения в сравнении с предыдущим периодом. В 1960-е гг. наблюдался отход от чисто «промышленной» трактовки стандартизации и дальнейшее расширение ее области. К числу объектов стандартизации совершенно справедливо прибавился управленческий документ. В этом ключе стандартизация понималась как установление и применение общегосударственных норм, требований и правил, предъявляемых к документам с целью упорядочения деятельности организации в области документообразования при участии всех заинтересованных сторон для повышения производительности и эффективности управленческого труда, с учетом функциональных особенностей документа[12]. Несмотря на возрастающую роль стандартизации во всех сферах деятельности, что нашло отражение в совместном По-

[10] ГОСТ 16487-70 Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. М., 1970.

[11] ГОСТ 6.10.2-75 Унифицированные системы документации. Термины и определения. М., 1975.

[12] ГОСТ 1.0-68 ГСС.

ISSN 2658-4050 (Online)

становлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О повышении роли стандартов в улучшении качества выпускаемой продукции» 1970 г.[13], стандарты в делопроизводстве этого периода играли роль хоть и самостоятельных документов, но дополняющих и развивающих ЕГСД, основные положения которой были введены в действие в 1973 г.[14] Таким образом, на долгое время в СССР за стандартами в области делопроизводства и документооборота был закреплен статус вспомогательных документов, призванных уточнять основные нормативно-правовые акты.

4. Заключение

Изучение правового регулирования стандартизации документирования в СССР позволяет сделать вывод о том, что советский этап был связан с непосредственным возникновением стандартизации как сферы государственной политики вообще и документооборота в частности.

Внутри этого этапа выделяются два основных хронологически-последовательных периода.

Первый из них охватывает 1920-е – начало 1960-х гг. и тесно связан с деятельностью таких государственных органов, как Отдел административной техники НК РКИ СССР и Институт техники управления НК РКИ СССР. Практической предпосылкой к развитию общегосударственной стандартизации стала широко развернувшаяся в первой половине 1920-х гг. деятельность по унификации документов в рамках отдельных ведомств, которыми был накоплен значительный опыт по разработке шаблонов основных документов. ИТУ в своей деятельности исходил из промышленной трактовки учреждений и не видел принципиального отличия документа от других средств техники управления, в связи с чем основная цель стандартизации в этот период развития виделась в том, чтобы найти и зафиксировать в виде «нормалей» простые и практически целесообразные приемы для удовлетворения потребительских требований на базе имеющихся производственных возможностей и технических средств. Поэтому первыми общесоюзными стали стандарты на форматы и качество бумаги, бланки документов, в частности бланк письма, чернила и так далее. Первые общесоюзные стандарты в области документооборота просуществовали до 1941 г., когда в условиях военного времени в целях экономии они были отменены.

Второй период советского этапа (1960–1970-е гг.) был связан с активным включением документоведов в процессы стандартизации, в результате чего не только документ, но и системы документации, а также технологические процедуры документооборота прочно вошли в число объектов этой деятельности. Этот период совпал с созданием ВНИИДАД и разработкой ЕГСД, главная идея которой была тесно связана с задачами стандартизации, что актуализировало работу в данной области. С конца 1960-х гг. активно начался процесс разработки стандартов, среди которых преобладал ГОСТ на отдельные виды документов. Это привело к закреплению за стандартами роли вспомогательных документов, призванных уточнять положения основных нормативно-правовых актов. Такой подход надолго закрепился в истории стандартизации документов и наложил серьезный отпечаток на роль современных стандартов в области ДОУ.

Рассмотрение документа в качестве объекта стандартизации предопределило появление новых методов. С помощью методов единого формуляра и математической статистики была разработана общая унифицированная форма для всей организационно-распорядительной документации. Широко применялась классификация документов в целях определения видового состава и разработки унифицированных систем документации, стандартизация которых стала главным направлением в стандартизации документооборота рассматриваемого периода. Всего в эти годы было разработано 16 таких УСД, каждая из которых представляла собой систему, отражающую перечень управленческих действий, ход принятия решений и документальное их оформление, характерные для данной унифицированной документации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ямова З. Д. Основные этапы развития стандартизации в СССР / З. Д. Ямова // Стандартизация. – 1965. – № 8. – С. 28–32.

[13] Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 10 ноября 1970 г. № 937 «О повышении роли стандартов в улучшении качества выпускаемой продукции». URL: http://docs.cntd.ru/document/765710577 (дата обращения: 26.08.2022).

[14] Постановление Государственного Комитета Совета Министров СССР по науке и технике от 4 сентября 1973 г. № 435 «Об Основных положениях Единой государственной системы делопроизводства». URL: https://base.garant.ru/71645756/ (дата обращения: 24.08.2022).

2. Парфенов Н. К. Научная общественность и стандартизация / Н. К. Парфенов // Стандартизация. – 1965. – № 9. – С. 15–24.

3. Прохоров В. И. Тридцать лет со дня утверждения первых государственных стандартов в СССР / В. И. Прохоров // Материалы и документы по истории стандартизации. – М., 1965. – Вып. 4. – С. 12–15.

4. Стандартизация в народном хозяйстве СССР / под ред. В. В. Бойцова. – М., 1967. – 274 с.

5. Кохтев А. А. Основы стандартизации / А. А. Кохтев. – М., 1971. – 296 с.

6. Александрова А. А. Возникновение и развитие стандартов в СССР (1917–1940 гг.) : автореф. дис. … канд. пед. наук / А. А. Александрова. – М., 1971. – 24 с.

7. Куфман М. И. 60 лет стандартизации в СССР, 1925–1985: основные события и факты / М. И. Куфман, В. Н. Чернягова. – М., 1985. – 152 с.

8. История делопроизводства в СССР / под ред. Я. З. Лившица, В. А. Цикулина. – М., 1974. – 169 с.

9. Икономов Н. Н. Стандартизация в области административной техники / Н. Н. Икономов // НОТ и хозяйство. – 1926. – № 8–9. – С. 14–22.

10. Икономов Н. Н. Наши стандарты и их проведение в жизнь / Н. Н. Икономов // Техника управления. – 1929. – № 1. – С. 5–8.

11. Бызов Л. А. Развитие ведомственной саморационализации / Л. А. Бызов // НОТ и хозяйство. – 1926. – № 2. – С. 22–29.

12. Розмирович Е. Ф. В отделе административной техники / Е. Ф. Розмирович // Техника управления. – 1925. – № 6. – С. 80–85.

13. Мингалев В. С. Рационализация управленческого труда и делопроизводства в периодике 1920-х годов : учеб. пособие по спецкурсу / В. С. Мингалев, М. В. Ларин, В. И. Шепелева. – М., 1982. – 78 с.

14. Мингалев В. С. Журнальная периодика 1920-х годов о рационализации управленческого труда и делопроизводства : учеб. пособие по спецкурсу / В. С. Мингалев, М. В. Ларин, В. И. Шепелева. – М., 1981. – 83 с.

15. Ларин М. В. Документы о деятельности ведомственных органов рационализации госаппарата в 1920-е годы / М. В. Ларин // Советские архивы. – 1977. – № 4. – С. 68–72.

16. Ларин М. В. Унификация документов в ведомствах: опыт 1920-х гг. / М. В. Ларин // Унификация систем документации: история, современное состояние, перспективы : сб. тр. – М., 1989. – С. 79–89.

17. Васильев М. А. Стандарты на распорядительную документацию / М. А. Васильев // Стандарты и качество. – 1970. – № 8. – С. 63–66.

18. Свешников В. В. О стандартизации управленческих документов / В. В. Свешников, А. Н. Сокова // Стандарты и качество. – 1970. – № 6. – С. 60–67.

19. Саков А. А. Унификация управленческой документации и общесоюзные классификаторы / А. А. Саков. – М., 1983. – 167 с.

20. Тиновицкая И. Д. Юридическая сила машинных носителей информации и ответственность за их содержание / И. Д. Тиновицкая // Правовые проблемы АСУ : сб. ст. / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 1973. – С. 101–103.

21. Додонова М. И. Стандартизация документов управления : учеб. пособие / М. И. Додонова. – М., 1982. – 92 с.

22. Сокова А. Н. История унификации и стандартизации документов в СССР (1917–1970 гг.) : автореф. дис. … канд. ист. наук / А. Н. Сокова. – М., 1971. – 17 с.

23. Лифиц И. М. Стандартизация, метрология и сертификация : учеб. пособие / И. М. Лифиц. – М., 2007. – 399 с.

24. Асеев Г. Г. Электронный документооборот / Г. Г. Асеев. – Киев : Кондор, 2007. – 498 с.

25. Варламова Л. Н. Стандартизация управления документами / Л. Н. Варламова. – М. : Термика, 2016. – 427 с.

26. Ефанова И. Б. Кому принадлежит стандарт? / И. Б. Ефанова // Вестник технического регулирования. – 2004. – № 7. – С. 56–60.

27. Варламова Л. Н. Стандартизация как элемент методической базы информационно-документационного обеспечения управления / Л. Н. Варламова // Вестник РГГУ. Серия: Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность. – 2017. – № 3 (9). – С. 9–17.

REFERENCES

1. Yamova Z.D. The main stages of standardization development in the USSR. *Standartizatsiya*, 1965, no. 8, pp. 28–32. (In Russ.).

2. Parfenov N.K. Scientific community and standardization. *Standartizatsiya*, 1965, no. 9, pp. 15–24. (In Russ.).

3. Proxorov V.I. Thirty years since the approval of the first state standards in the USSR, in: *Materials and documents on the history of standardization*, vol. 4, Moscow, 1965, pp. 12–15. (In Russ.).

4. Boitsov V.V. (ed.). *Standardization in the national economy of the USSR*. Moscow, 1967. 274 p. (In Russ.).

5. Kokhtev A.A. *Fundamentals of standardization*. Moscow, 1971. 296 p. (In Russ.).

6. Aleksandrova A.A. *The emergence and development of standards in the USSR (1917-1940)*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 1971. 24 p. (In Russ.).

7. Kaufman M.I., Chernyagova V.N. *60 years of standardization in the USSR, 1925-1985: main events and facts.* Moscow, 1985. 152 p. (In Russ.).

8. Livshits Ya.Z., Tsikulin V.A. (eds.). *The history of office work in the USSR*. Moscow, 1974. 169 p. (In Russ.).

9. Ikonomov N.N. Standardization in the field of administrative technology. *NOT i khozyaistvo*, 1926, no. 8–9, pp. 14–22. (In Russ.).

10. Ikonomov N.N. Our standards and their implementation. *Tekhnika upravleniya*, 1929, no. 1, pp. 5–8. (In Russ.).

11. Byzov L.A. Development of departmental self-rationalization. *NOT i khozyaistvo*, 1926, no. 2, pp. 22–29. (In Russ.).

12. Rozmirovich E.F. In the Department of Administrative equipment. *Tekhnika upravleniya*, 1925, no. 6, pp. 80–55. (In Russ.).

13. Mingalev V.S., Larin M.V., Shepeleva V.I. *Rationalization of managerial work and office work in the periodicals of the 1920s*, a Textbook for a special course. Moscow, 1982. 78 p. (In Russ.).

14. Mingalev V.S., Larin M.V., Shepeleva V.I. *Magazine periodicals of the 1920s on the rationalization of managerial work and office work*, Tutorial on a special course. Moscow, 1981. 83 p. (In Russ.).

15. Larin M.V. Documents on the activities of departmental bodies of rationalization of the state apparatus in the 1920s. *Sovetskie arkhivy*, 1977, no. 4, pp. 68–72. (In Russ.).

16. Larin M.V. Unification of documents in departments: the experience of the 1920s, in: Banasyukevich V.D. (ed.). *Unification of documentation systems: history, current state, prospects*, Collection of works, Moscow, 1989, pp. 79–89. (In Russ.).

17. Vasiliev M.A. Standards for administrative documentation. *Standarty i kachestvo*, 1970, no. 8, pp. 63–66. (In Russ.).

18. Sveshnikov V.V., Sokova A.N. On standardization of management documents. *Standarty i kachestvo*, 1970, no. 6, pp. 60–67. (In Russ.).

19. Sakov A.A. *Unification of management documentation and all-Union classifiers*. Moscow, 1983. 167 p. (In Russ.).

20. Tinovitskaya I.D. The legal force of machine media and responsibility for their content, in: Tikhomirov Yu.A. (ed.). *Legal problems of automated control systems*, Collection of articles, Moscow, 1973, pp. 101–103. (In Russ.).

21. Dodonova M.I. *Standardization of management documents*, Textbook. Moscow, 1982. 92 p. (In Russ.).

22. Sokova A.N. *History of unification and standardization of documents in the USSR (1917-1970)*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 1971. 17 p. (In Russ.).

23. Lifits I.M. *Standardization, metrology and certification*, textbook. Moscow, Yurait-Izdat Publ., 2007. 399 p. (In Russ.).

24. Aseev G.G. *Electronic document management*. Kyiv, Kondor Publ., 2007. 498 p. (In Russ.).

25. Varlamova L.N. *Standardization of document management*. Moscow, Termika Publ., 2016. 427 p. (In Russ.).

26. Efanova I.B. Who owns the standard?. *Vestnik tekhnicheskogo regulirovaniya*, 2004, no. 7, pp. 56–60. (In Russ.).

27. Varlamova L.N. Standardization as an element of methodological base for information and documentation support of management. *Vestnik RGGU. Seriya: Dokumentovedenie i arkhivovedenie. Informatika. Zashchita informatsii i informatsionnaya bezopasnost' = RSUH / RGGU bulletin. Series: Records management and archive studies. Computer science. Data protection and information security*, 2017, no. 3 (9), pp. 9–17. (In Russ.).

ISSN 2542-1514 (Print)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марченко Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры всеобщей истории
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: almalexia_@rambler.ru
SPIN-код РИНЦ: 2189-4400; AuthorID: 1097280

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ol'ga V. Marchenko – PhD in Law, Associate Professor, Department of General History
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: almalexia_@rambler.ru
RSCI SPIN-code: 2189-4400; AuthorID: 1097280

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Марченко О.В. Стандартизация документооборота в СССР: историко-правовой аспект / О.В. Марченко // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 45–58. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).45-58.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Marchenko O.V. Unification of document flow in the USSR: historical and legal aspect. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 45–58. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).45-58. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342.8
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).59-74

CC BY 4.0

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА ВЫБОРАХ В РОССИИ

А.А. Кондрашев, Н.А. Сидорова
Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
13 июля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Избирательное право, избирательная система, избирательный процесс, избирательные цензы, ограничения избирательного права, подписной барьер, муниципальный фильтр

Исследуется конституционно-правовой институт избирательных цензов и ограничений пассивного избирательного права граждан. Обосновывается разграничение избирательных цензов и ограничений избирательного права: ценз выступает как установленное правовыми нормами условие допуска гражданина к реализации избирательных прав, а ограничения избирательного права проявляют себя как сужение конкретных правовых возможностей по реализации гражданами пассивного избирательного права, в виде установления комплекса неких дополнительных правовых действий для участия в выборах. Анализируются различные виды избирательных цензов, известные в России и зарубежных странах, дается их авторская классификация. Приводится критика подхода отечественного законодателя по введению множества законодательных цензов, а также позиций Конституционного Суда РФ, оправдывающего постоянное расширение перечня цензов пассивного избирательного права. Рассматриваются также два наиболее известных ограничения пассивного избирательного права в России (подписной фильтр и муниципальный фильтр) и предлагаются конкретные предложения по модернизации этих ограничений пассивного избирательного права на основе европейского и российского опыта.

ELECTORAL QUALIFICATIONS AND RESTRICTIONS ON PASSIVE SUFFRAGE IN ELECTIONS IN RUSSIA

Andrey A. Kondrashev, Nadezhda A. Sidorova
Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia

Article info
Received –
2022 July 13
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Electoral law, electoral system, voting process, electoral qualifications, voting restrictions, signature threshold in voting process, municipal threshold (filter)

The subject of the article is electoral qualifications and voting restrictions in the Russian Federation legislation.
The purpose of the article is to determine the permissible boundaries of electoral restrictions, to define the grounds for acknowledgment of such qualifications (restrictions) as unconstitutional (excessive, disproportionate, breaching the principle of legal equality) as well as to formulate legal arguments that will contribute to advancing electoral qualification system in Russia.
The authors' hypothesis is as follows: in comparison with electoral qualifications that are already enshrined in the Constitution, the rise in the number of new electoral qualifications fails to comply with the Constitution's provisions and is inconsistent with the Russian Federation's international commitments. The authors meticulously analyse the process of eligibility imposition, draws the line between "electoral qualifications" and "restrictions" in electoral right and compares the Russian system of electoral qualifications (restrictions) with the system of electoral restrictions and limitations in foreign countries.
The main results and the scope of application. The analysis of the given issues has shown that electoral qualifications are specific requirements (conditions). Thus if a state is a democratic one and acts in compliance with the electoral requirements(conditions), the citizens of such state are eligible to run for public office. At the same time electoral restrictions (filters) can be considered as supplementary actions that the citizens have to com-

ISSN 2542-1514 (Print)

plete in order to be registered as candidates for the elections. Such actions also diminish the legal chances of the citizens to take part in ongoing elections. The authors prove that guided by political rather than legal criteria, Russian law-makers are prone to impose new eligibility restrictions that in turn impede the process of constitutional values balance search.
A significant number of electoral qualifications is inconsistent with the purposes which legislators pursue imposing new restrictions and limitations on citizens' rights as well as with fundamental principles of possible restrictions on citizens' rights set forth by numerous ECHR's decisions (proportionality, necessity in democratic society, legitimate goal and sufficient reasons). Since dozens of electoral qualifications exist in the Russian legislation, millions of Russian citizens are deprived of their right to vote. Electoral qualifications do not satisfy the RF Constitution requirements stated in articles 17, 18, 19, 32, 54 as well as the principles of universal suffrage (universality, equal suffrage and free elections).
The authors conclude that the legal regulation of voting right restrictions such as a signature threshold and a municipal filter are to be altered radically. In the short term, the signature threshold preservation is quite feasible provided a substantial decrease in the number of signatures and the simplification of the signature collection procedure. In reference to the municipal filter, undoubtedly, it should be repealed in the near future since there are no opportunities to exclude an administrative pressure on municipal councils' deputies with the purpose to force them to vote for "suitable" candidates for federal and regional authorities.

1. Введение

От организации избирательного процесса зависит состав формируемых органов власти, и, соответственно, отношение должностных лиц к верховенству Конституции и законов, соблюдению прав и свобод граждан. Введение избыточных избирательных барьеров (избирательных цензов и ограничений-фильтров) позволяет действующему политическому режиму отсекать от выборов значительное число реально оппозиционных кандидатов, которые представляют различные социальные группы российского общества. В результате такого «непредставительства» в социуме растет недоверие к власти, к выборам и порождается общественный запрос на «политический протест». В свою очередь, отсутствие взаимодействия и диалога с властью, невозможность канализации и легальности политического протеста (например, в форме регулярных запретов проведения публичных мероприятий), порождает иные формы протеста, крайне опасные для общества и государства. Речь идет о росте акций так называемого «прямого действия – от массовых перекрытий магистралей, улиц, блокировок общественных зданий до самосожжений и уличного насилия.

За последние 15–20 лет избирательное законодательство нашей страны пережило масштабные трансформации, когда наряду с существованием конституционных цензов (недееспособности и содержания в местах лишения свободы), довольно традиционного подписного барьера[1], были установлены альтернативные механизмы допуска кандидатов и избирательных объединений к выборам (избирательный залог)[2], а впоследствии федеральный законодатель стал устанавливать многочисленные цензы и ограничения для реализации гражданами пассивного избирательного права.

Мы полностью разделяем гипотезу Е.А. Лукьяновой и Е.Н. Порошина [1, с. 31], что на протяжении последних 29 лет мы можем наблюдать две разнонаправленные тенденции. Так, если с 1993 по 2002 г. законодатель предоставлял участникам процесса дополнительные права на допуск к выборам, то в ходе последующих «новаций» часть этих положений была отменена либо обставлена дополнительными условиями. После принятия Федерального закона № 124-ФЗ в 1997 г.[3] был исключен так называемый ценз оседлости, которым активно пользовались национальные республики для ограничения реги-

[1] Например, только в 26 странах Евросоюза используется сбор подписей избирателей (из 47 государств). Причем требуется сравнительно небольшое число подписей. В той же Австрии – от 100 до 500, в Венгрии – не менее 500 (для выборов в парламент страны), а в Германии – 200 подписей для выдвижения кандидата в парламент.

[2] Избирательный залог является нормой для многих стран Европы (Армении, Великобритания, Ирландия, Казахстан, Кыргызстан, Украина, Франция).

[3] Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//

ISSN 2658-4050 (Online)

страции кандидатов «нетитульной» национальности. С введением в законодательство в 1999 г. избирательного залога была существенно упрощена регистрация кандидатов и избирательных объединений, поскольку залог был введен в качестве альтернативы дорогостоящей и трудоемкой процедуры сбора подписей.

А начиная с 2000-х гг. избирательное законодательство стало наполняться все новыми избирательными цензами, в основном, лишающими граждан страны пассивного избирательного права (дополнительные криминальные цензы вместо универсального ценза для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, ценз административной наказанности, ценз наказанности за нарушения на выборах и т. д.).

В конце 2000-х гг. единственным основанием получения статуса кандидата, как в рамках мажоритарной, так и пропорциональной систем, стал сбор подписей (за исключением кандидатов, выдвинутых так называемыми «парламентскими партиями» или партиями, имеющими хотя бы одного депутата в одном региональном законодательном органе)[4]. Более того федеральным законодательством были установлены дополнительные условия допуска на определенные категории выборов: для выборов глав субъектов был введен так называемый муниципальный фильтр, требующий сбора 5–10 % подписей депутатов и выборных должностных лиц муниципалитетов в регионе[5], причем народный избранник должен подписаться только за одного кандидата. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации в законодательстве отсутствует возможность самовыдвижения кандидатов на пост главы субъекта, что дискриминирует и лишает права избираться кандидатов, которые не состоят в политических партиях.

2. Избирательные цензы и ограничения (барьеры, фильтры): понятие и легальные формы

Традиционно в конституционной доктрине ограничение принципа всеобщего избирательного права устанавливается с использованием двух методов: применение избирательных цензов (общих условий допуска для регистрации граждан в качестве кандидатов) и введением так называемых барьеров или фильтров (ограничений избирательного права) для участия в выборах в качестве кандидатов (когда от кандидатов или партий, требуют провести определенные дополнительные избирательные действия – сбор подписей граждан, депутатов, нотариальное заверение, а также невозможность выдвижения кандидата по нескольким избирательным округам и пр.).

В целом, в научной доктрине общепринятым считается подход, согласно которому избирательные цензы следует относить к ограничениям субъективного избирательного права. Так, В.В. Игнатенко и А.Е. Штурнев рассматривают избирательные цензы как установленные правовыми актами ограничения избирательных прав граждан [2, с. 325–326]. В то же время Ю.А. Дмитриев и В.Б. Исраелян, приводят более детализированную формулировку понятия «избирательные цензы», определяя их как ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами [3, с. 16].

Избирательный ценз, как пишет Н.М. Добрынин, можно рассматривать как совокупность условий и ограничений, предусмотренных законом для реализации активного или пассивного избирательного права [4, с. 176]. В то же время, по предположению В.В. Маклакова, вместо понятий «ценз» и «квалификация» (причем он рассматривает их как тождественные) нужно использовать термин «условия» [5, с. 416].

С.Д. Князев относит избирательные цензы к одной из форм ограничения права. Он полагает, что избирательная дееспособность определяется избирательным законом и «целым рядом избирательных ограничений, которые могут фигурировать в форме различных цензов, условий или оговорок» [6, с. 205]. Фактически аналогичной позиции придерживается и Г.Н. Митин, когда использует терминологический ряд – «ограничения и цензы избирательного права» [7, с. 73]. А некоторые авторы просто пытаются «смешать» термины «ценз» и «ограничение права», опе-

Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

[4] Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ (ред. от 22 февраля 2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 771.

[5] Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

рируя таким понятием как «цензовые ограничения» [8].

Однако мы склонны согласиться с гипотезой И.А. Стародубцевой о необходимости разграничения терминов – «избирательные цензы» и «ограничения избирательных прав». Автор верно определяет основания такого разграничения, указывая, что ограничения «представляют собой исключение возможности (запрет) избирать и быть избранными, специальные условия, стесняющие граждан в осуществлении права быть избранными на определенные должности», а цензы – лишь общие основания доступа граждан к пользованию избирательными правами [9].

Действительно, ценз по содержанию представляет собой определенное нормами права основание допуска гражданина к использованию избирательных прав [10, с. 22], и может в этом качестве рассматриваться как своего рода механизм формирования электоральной дееспособности гражданина.

Полагаем, что цензы – это условия (требования), соответствие которым при принадлежности к демократическому государству оформляет электорально-правовую правосубъектность граждан участвовать в выборах в органы публичной власти.

Сущностными признаками избирательных цензов, на наш взгляд, являются два взаимодополняемых элемента:

1. Избирательные цензы не могут быть преодолены исключительно по волеизъявлению личности: их удовлетворение или неудовлетворение связано с наступлением объективных обстоятельств (возраст, судимость, количество сроков подряд, факт досрочного прекращения полномочий и т. д.).

2. Избирательные цензы предполагают пребывание политико-правового статуса личности в относительно устойчивом, непоколебимом состоянии (т. е. в качестве цензов установлены такие условия, которые с учетом, что по общему правилу преодолены быть не могут, сохраняют и не меняют политико-правовой статус личности). Однако, если личность имеет возможность влиять на свой политико-правовой статус (в частности, в случае наличия иностранного гражданства), то, для удовлетворения избирательным цензам, кардинальным образом меняет его (путем отказа от иностранного гражданства), учитывая значение гражданства как устойчивой правовой связи с государством.

Таким образом, избирательные цензы автоматически аннулируют участие тех или иных категорий российских граждан в управления делами государства.

В отличие от избирательных цензов ограничения субъективного избирательного права (фильтры) представляют собой дополнительные действия, которые необходимо совершить до регистрации в качестве кандидата на выборах. А значит, ограничения следует рассматривать как сужение конкретных правовых возможностей по реализации гражданами избирательных прав уже в ходе участия в выборах в Российской Федерации.

В качестве иллюстрации данного суждения, возможно указать, что избирательные цензы – статичны, ограничения субъективного избирательного права – динамичны. К ограничениям можно отнести подписной барьер, запрет иметь иностранные счета и хранить средства в иностранных банках, муниципальный фильтр, невозможность выдвижения сразу в двух избирательных округах…

3. Классификации и виды избирательных цензов

Избирательное законодательство большинства зарубежных стран содержит такие цензы как ценз гражданства[6], возрастной ценз[7], ценз оседлости[8], ценз несовместимости[9]. Ранее, особенно в XIX и начале XX в., были законодательно установлены и

[6] Например, в США существует такое условие доступа к выдвижению на выборную должность (в Конгресс) как срок наличия гражданства (для натурализованных граждан). Он составляет 7 лет для выборов в Палату представителей Конгресса и 9 лет для участия в выборах в Сенат. При этом для участия в выборах Президента США кандидат должен иметь гражданство по рождению, а не приобретенное в порядке натурализации. В некоторых странах существуют аналогичные требования: в Аргентине получившие гражданство в порядке натурализации получают право участия в выборах спустя 3 года после получения гражданства, в Тунисе – спустя 5 лет.

[7] В настоящее время общемировой тенденцией признано сокращение возрастного ценза для активного избирательного права: Иран, Бразилия, Куба, Никарагуа – 16 лет; КНДР – 17 лет.

[8] Ценз оседлости чаще всего применяется в отношении пассивного избирательного права. Например, для кандидата в депутаты палат конгресса США необходимо проживание на территории того штата, от которого он баллотируется.

[9] Ценз несовместимости предполагает невозможность замещения выборной и иной публичной должности. Несовместимость предполагает также обязанность для избранного депутата уйти с занимаемой ранее должности. Причем в данном случае это требование по своей природе

ISSN 2658-4050 (Online)

другие цензы, сейчас имеющиеся только в редких случаях: ценз пола (Саудовская Аравия)[10], имущественный ценз[11], сословный ценз, образовательный ценз[12] (Бразилия), налоговый ценз (Франция), классовый ценз (СССР), ценз грамотности (Кения), ценз политической лояльности (Индонезия), языковой ценз[13] (Гайана), религиозный ценз, требующий исповедание определенной религии (Мальдивы), моральный ценз, предусматривающий наличие незапятнанной репутации (Исландия), социальные цензы, например, неучастие в выборах злостных банкротов (Италия), кадровых военнослужащих (Турция), расовый ценз – лишение избирательных прав «цветных» и иных национальных меньшинств (в ЮАР до 1994 г.); и др. Причем следует отметить, что даже в демократических странах отдельные цензы (например, тот же имущественный ценз) существовали столетия и в США был отменен в течение 75 лет [11, p. 7].

Традиционно в российской конституционной доктрине существует деление избирательных цензов на три разновидности: технические, охранные и дискриминационные [12]. Технические цензы – это определенные условия, не позволяющие участвовать в выборах лицам, которые не могут голосовать в силу своего рода «порока волеизъявления». К этим ограничительным условиям можно отнести: возраст, требование о месте проживания, гражданства, дееспособность, знание языка, принадлежность к конкретной религии и др. Охранные цензы нацелены на недопуск к участию в выборах граждан, «опасных» для государственного строя (осужденные, получившие административные взыскания за нарушения на выборах) или чье влияние на госполитику представляется потенциально неугодным (военнослужащие, государственные служащие, банкроты)[14]. А дискриминационные цензы существуют для того, чтобы лишить избирательных прав целых категорий лиц по мотиву их политической или гражданской «незрелости», с использованием дискриминирующих оснований (пол, раса, национальность и др.) [13, с. 31].

Представляется, что избирательные цензы можно также классифицировать в зависимости от юридических последствий пользования избирательным правом на:

1. **Исключающие.** Такие цензы полностью исключают возможность пользования субъективным избирательным правом (как активным, так и пассивным) в длительной перспективе. К ним можно отнести ценз недееспособности, возрастной ценз, моральный ценз.

2. **Альтернативные.** Реализация пассивного избирательного права возможна в рамках совершения активных действий со стороны гражданина (например, отказ от «второго» гражданства или вида на жительство, или получение образования для «преодоления» образовательного ценза).

3. **Приостанавливающие.** К числу таких цензов можно отнести «криминальный» ценз, ценз административной наказанности, когда избирательное право на определенный период как-бы «приостанавливается» в реализации.

4. **Прекращающие.** Примером такого ценза может быть назван ценз несовместимости, когда несоблюдение ограничений для занятия выборной должности. Причем такие цензы применяются, как правило, в странах с авторитарными режимами (Турция, Азербайджан, Таджикистан, Бутан).

цензом не является, так как не препятствует участию в выборах. А вот существующее в ряде государств требование предварительного ухода в отставку, прежде чем баллотироваться на выборную должность подпадает под критерии избирательного ценза.

[10] В XIX в. избирательное право принадлежало только мужчинам. Впервые женщина получили право голосовать на выборах в США в 1869 г. (в штате Вайоминг), на федеральном уровне – в 1919 г. В Европе женщины были допущены к голосованию на выборах в 1919 г. (Великобритания), причем только с 30-летнего возраста, в 1928 г. – с 21 года. В других странах Европы избирательные права женщины стали получать только после Второй мировой войны: в Италии и Японии – с 1945 г., во Франции – с 1944 г., а в Швейцарии – только с 1971 г.

[11] Так, в Англии до избирательной реформы 1932 г. активным избирательным правом обладало 4,4 % британских граждан, в результате ее проведения – 7,5 %.

[12] Образовательный ценз предполагает наличие определенного уровня образования для кандидата на выборную

[13] Так, в Гайане депутатом Национального Собрания может быть лицо, которое способно говорить и читать на английском языке на уровне, достаточном для активного и профессионального участия в работе парламента.

[14] Так называемый профессиональный или служебный ценз служит цели исключения права голосовать и (или) выдвигать кандидатуру на выборах по признаку принадлежности к определенной профессии (несения службы). Считается, что лица, несущие определенную службу или имеющие ту или иную профессию должны не иметь возможности участвовать в политической жизни государства, так как могут быть потенциально опасны. Речь идет о военнослужащих, священниках, работниках правоохранительных органов. Эти цензы широко применяются в странах Южной и Центральной Америки (Бразилии, Аргентине, Перу, Эквадоре, Коста-Рике и др.).

ISSN 2542-1514 (Print)

ности кандидатом влечет признание избрания соответствующего лица на выборах недействительным.

4. Избирательные цензы в современной России

Российское избирательное законодательство содержит 2 универсальных категории конституционных цензов, которые делают юридически невозможным реализацию субъективного избирательного права: 1) ценз признанной судом недееспособности; 2) ценз отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы (так называемые конституционные цензы пассивного и активного права, предусмотренные ст. 32 Конституции России). Отдельный ценз оседлости был предусмотрен для кандидата на пост Президента – он составлял до 4 июля 2020 г. – 10 лет проживания в России, а теперь – 25 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ). Следует заметить, что такой значительный ценз оседлости отсутствует в большинстве стран мира, так как обычным является именно 10-летний срок проживания [14, p. 531].

Также для президента и ряда выборных должностных лиц (главы субъектов депутаты, сенаторы) Конституцией (ст. 81, 97) и федеральным законодательством установлен и ценз отсутствия двойного гражданства или вида на жительство[15] в иностранном государстве.

Кроме того, Федеральный закон «Об основных гарантиях…» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ[16] предусматривает дополнительные универсальные «криминальные» цензы, реализуемые «внутри» пассивного избирательного права: 1) осуждение к лишению свободы, если гражданин имеет неснятую и непогашенную судимость за тяжкие (особо тяжкие) преступления, либо в течение определенного законом срока после снятия (погашения) судимости за указанные преступления – 10 или 15 лет (пп. «а», «а1» и «а2» п. 3.2 ст. 4[17]); 2) осуждение по приговору суда за преступления так называемые «экстремистской направленности», предусмотренных в статьях Особой части УК РФ (подпункт «б» п. 3.2 ст. 4 Закона); 3) «особый» ценз содержит и УК РФ (ст. 47), предусматривая в качестве основного или дополнительного наказания за совершение ряда преступлений – запрет замещать государственную (муниципальную) должность в течение определенного срока, установленного судом – от 1 до 5 лет, при условии назначения основного наказания (п. 7 ст. 4 Закона).

Следует отметить, что подобное расширение видов «криминальных» цензов, вводимое федеральным законом, вызвало достаточно резкую критику[18]. И действительно, можно задаться вопросом –

[15] Например, Конституционный Суд РФ ранее рассматривал вопрос о конституционности запрета на избрание на государственные должности лиц, имеющих помимо российского, и иностранное подданство (гражданство). Суд, не вынося окончательное решение, в Определении (с так называемым «позитивным» содержанием) указал, что норма избирательного законодательства не может рассматриваться как нарушающая конституционные права и свободы гражданина, и отказал гражданину в принятии этой жалобы к рассмотрению. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

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

[17] Стоит отметить, что в мае 2020 г. этот перечень оснований запрета на выдвижение был серьезно дополнен, а именно: потеряли право на выдвижение граждане, которые были осуждены к лишению свободы за совершение преступлений, установленных 55 составами УК РФ. Причем «лишение права» касается как тех лиц, что имеют судимость на день голосования, так и в течение 5 лет после того, как эта судимость снята или погашена. При этом, большая часть указанных в законе преступлений являются не тяжкими преступлениями, а преступлениями средней тяжести (например, ст. 212.1, 230, 239, 273 УК РФ и др.), что вызывает вопросы относительно соразмерности такого ограничения, учитывая, что лицо уже отбыло срок лишения свободы и его судимость погашена. См.: Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 21. Ст. 3232.

[18] В Особом мнении судьи А.С. Кононова к Определению КС РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О, была высказана в целом правильная и корректная правовая позиция, что «в соответствии с п. 3 ст. 32 Конституции РФ закреплено только два случая в которых может быть ограничено право избирать и быть избранным». Следует согласиться с автором, что никаких иных или дополнительных ограничений субъективного избирательного права рассматриваемая норма Конституции не предусматривает и не допускает, а перечень оснований для ограничения является закрытым. См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Особое мнение Судьи А.А. Кононова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

ISSN 2658-4050 (Online)

почему нужно ограничивать пассивное избирательное право лиц, уже отбывших свое наказание, причем в течение такого большого временного периода? Не говоря уже о том, что налицо проблема «двойной» ответственности за одно и то же преступное деяние: гражданин отбыл наказание, назначенное судом, и получает «поражение» в конституционном праве на такой длительный период! Еще более странно, это дополнительное ограничение введено в 2020 г. в отношении граждан, совершивших преступления средней тяжести (даже осужденных условно!). А это миллионы обычных граждан, которые лишаются возможностей для избрания также на длительный период.

Более того, следует согласиться с С.Г. Николаевым, что явно спорной с позиции конституционности является норма ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ в части существования тех многочисленных типов ограничений, которые она содержит в настоящее время [15, с. 78]. Нельзя не вспомнить в данной связи и позицию, сформулированную судьей Конституционного Суда РФ К.В. Арановским, который прямо указал на недопустимость ограничения прав граждан на выдвижение и избрание любых кандидатов, а не только «безупречных» граждан[19].

Последнее по времени расширение числа цензов, произошло в июне 2021 г., когда пассивного избирательного права на выборах были лишены «граждане Российской Федерации, причастные к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (п. 3.6 Федерального закона № 67-ФЗ[20]). Причем впервые в истории при введении этого ценза, а по факту – специального дополнительного наказания, не был применен принцип невозможности придания обратной силы закону, закрепленный в ст. 54 Конституции РФ. В выборах теперь не могут участвовать учредители, руководители, члены коллегиального руководящего органа, участники, работники экстремистской или террористической организации или иные лица, причастные к деятельности экстремистской или террористической организации, причем в срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации (для руководителей и учредителей) или за один год (для участников, работников и «иных лиц»). Очевидно, что внесение в законодательство таких ограничений имело так называемый «персональный характер» и было связано с запретом на участие в политической деятельности лиц, связанных со структурами, созданными А. Навальным, и впоследствии признанными Мосгорсудом экстремистскими организациями и ликвидированными.

К числу естественных цензов, варьируемых от уровня выборов и территории их проведения в любом государстве, можно также отнести: 1) возрастной ценз[21]; 2) ценз оседлости (он сохранен в нашем законодательстве только для кандидата на пост Президента РФ); 3) ценз гражданства и вида на жительство; 4) ценз количества избраний на ту или иную должность [16, с. 44].

В доктрине предложено рассмотреть в качестве особого ценза – досрочное прекращение полно-

[19] Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казакова Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктами “а”, “а.1” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». Особое мнение судьи К.В. Арановского // СПС «КонсультантПлюс».

[20] См.: Федеральный закон от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 4 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 23. Ст. 3916.

[21] В настоящее время в российском избирательном праве установлены следующие виды возрастных ограничений для кандидатов на высшие выборные (назначаемые) должности. Кандидат на пост Президента РФ – 35 лет; кандида на должность премьера, зампреда, федерального министра, руководителя иного федерального органа исполнительной власти – 30 лет, на должность губернатора – 30 лет. Для избрания на депутатские должности возрастной ценз ниже: для депутата Государственной Думы – 21 год; депутата регионального парламента и главы местного самоуправления -не более 21 года; для депутата представительного органа муниципального образования ограничения пока законом не установлены, следовательно, кандидатом можно стать, достигнув возраста общей дееспособности (18 лет).

ISSN 2542-1514 (Print)

мочий губернатора [17, с. 135], а именно наличие запрета:

• отрешенному Президентом РФ от должности губернатору выдвигать свою кандидатуру на соответствующую должность (ч. 6 ст. 21 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[22]);

• досрочно прекратившему полномочия в связи с отставкой по собственному желанию или в случае выражения ему недоверия региональным парламентом объявлять о выдвижении своей кандидатуры на досрочных выборах, за одним исключением[23] (ч. 4 ст. 22 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ).

Количественный ценз также предусмотрен в Конституции России и ранее был установлен и в федеральном законодательстве. Так, на основании недавно вступившей в силу поправки в ч. 3. ст. 81 Конституции РФ (новая редакция этой части)[24] одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков (т. е. не более чем на 12 лет). До вступления в силу Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти», глава субъекта Российской Федерации не мог занимать свою должность более двух сроков подряд, согласно ч. 5 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ[25].

Кроме того, российским законодательством установлен и так называемый «административный» ценз. Согласно нормам законодательства не допускается выдвижение кандидатов, которые были подвергнуты административному взысканию за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ (ст. 20.3 и 20.29). Более того, к данному цензу примыкает и своего рода ценз нарушения избирательного закона применительно к гражданам, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт распространения агитационных материалов, в которых содержалась агитация, нарушающая требования антиэкстремистского законодательства или законодательства об охране интеллектуальной собственности, либо выступления кандидата (и до приобретения им этого статуса) или распространение им материалов, нарушающих требования «антиэкстремистского» законодательства (п. 1 и 1.1. ст. 56, пп. «ж» п. 7 и пп. «ж» п. 8 ст. 76 Закона № 67-ФЗ).

Каково наше отношение к системе избирательных цензов, установленных в избирательном законодательстве нашей страны? Сформулируем несколько кратких тезисов.

Первое. Конституционность установления все большего числа цензов федеральным законодателем представляется неочевидной, несмотря на несколько аналогичных решений Конституционного Суда РФ. Следует отметить, что Суд в Определении от 1 июня 2010 г. № 757-О-О[26], от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О[27], Постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П[28] выражает четкую правовую позицию допустимости введения цензов в таком источнике как фе-

[22] Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

[23] Речь идет о случае, когда действующий глава субъекта подает в отставку по собственному желанию (при условии, что он как минимум один год исполнял обязанности высшего должностного лица субъекта), и с согласия Президента РФ он может снова выдвинуть свою кандидатуру на этих выборах.

[24] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

[25] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

[26] Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 757-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Леонова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта “г” пункта 3.2 статьи 4 и подпункта “ж” пункта 7 статьи 76 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

[27] Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О «По жалобе гражданки Семеневой Ларисы Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

[28] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова,

ISSN 2658-4050 (Online)

деральный закон, с учетом основных принципов и норм международного права при соблюдении… баланса конституционно защищаемых ценностей. Но, как раз, нахождение искомого баланса в случае установления законодателем все большего числа цензов, руководствуясь прежде всего политическими, а не правовыми критериями, оказывается в реальности невозможным.

Второе. По факту цензы, устанавливаемые федеральным законодателем, лишают пассивного избирательного права несколько миллионов россиян (из расчета, что за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, и преступлений средней тяжести[29] каждый год получают обвинительные приговоры в России около 280–300 тыс. чел.[30]), что не соответствует ни целям вводимых федеральным законодателем ограничений прав и свобод, а также базовым принципам возможных ограничений прав граждан, установленным в десятках решений как Конституционного Суда России, так и ЕСПЧ[31] (соразмерности, пропорциональности, необходимости в демократическом обществе, наличия правомерной цели и достаточных причин)[32].

Третье. Лишение права баллотироваться на выборные должности лиц, совершивших административные проступки или нарушения законодательства о выборах также явно чрезмерно и избыточно в демократическом обществе. Как известно, административные проступки не имеют той общественной опасности, какой обладают преступления, и поэтому лишение права избираться лицам, совершившим проступки, фактически уравнивает их деяния с преступлениями.

Четвертое. Российский законодатель посчитал справедливым для установления для утраты пассивного избирательного права привлечение к уголовной ответственности за некоторые «специфические составы». Лишение пассивного избирательного права распространено на лиц, осужденных за преступления так называемой экстремистской направленности. Причем, законодатель, использовал для обозначения совершенных преступлений формулировку, не соответствующую требованиям уголовного законодательства, ведь Особенная часть УК РФ не предусматривает даже наличия отдельной главы. Иными словами, уголовный закон аккумулирует большой перечень оснований административной дискреции, когда речь идет о категориях лиц, подпадающих под «лишение» пассивного избирательного права.

Пятое. Еще более несправедливым видится существование цензов двойного гражданства и вида на жительство. Так, например, по состоянию на 2015 г. ФМС РФ (ныне ГУ по вопросам миграции МВД РФ) сообщало, что приблизительно 5 млн граждан России имеют иностранное гражданство или вид на жительство[33], и в том же году около 1 млн граждан России подали соответствующие уведомления в МВД[34]. Иными словами, от 2 до 4 % российских граждан (по самым скромным оценкам) можно назвать «пораженными» в политических правах. Полагаем, что такого рода «цензы» противоречат принципу равенства прав граждан перед законом и судом (ст. 19) и невозможности умаления прав в зависимости от наличия иностранного гражданства (ч. 2 ст. 62 Конституции).

А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

[29] На практике это означает, что граждане, осужденные за совершение тяжкого преступление, вначале лишаются активного и пассивного право на срок лишения свободы (от 5 до 10 лет), затем аннулируется пассивное право на срок судимости (8 лет), а затем еще на 10 лет – т. е. в сумме это срок составит от 23 до 28 лет. Осужденные за особо тяжкие преступления получат «поражение» в избирательном праве на срок от 35 до 50 лет (от 10 до 25 лет лишения свободы + 10 лет судимости + 15 лет дополнительного ограничения), что практически можно назвать пожизненным. Нужно учесть, что с 2020 г. количество «лишенцев» вырастает еще 100–120 тыс. чел., так как лица, осужденные по 55 статьям УК РФ, также утратили пассивное избирательное право.

[30] Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2017–2019 гг. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79 (дата обращения: 27.12.2020).

[31] Следует отметить, что Россия после 26 лет членства перестала быть членом Совета Европы с 16 марта по решению ПАСЕ. После выхода из Совета Европы российские власти также денонсируют Европейскую конвенцию по правам человека. При этом граждане РФ не смогут подавать жалобы в ЕСПЧ на нарушение Европейской конвенции с 16 сентября 2022 г.

[32] См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 г. по делу Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии. П. 52 // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М.: Норма, 2000. Т. 1. С. 532–540.

[33] После 2015 г. МВД России уже не публиковало статистики по лицам, имеющим гражданство или вид на жительство в иностранных государствах. См.: Солопов М., Химшиашвили П. Более 5 млн россиян должны уведомить о втором гражданстве до конца года // РБК. 2 июня 2015. URL: https://www.rbc.ru/society/02/06/2015/556dc5c89a79472805721461 (дата обращения: 16.07.2020).

[34] За неуведомление о втором гражданстве оштрафованы 60 тыс. россиян // РБК. 23 апр. 2015. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/553904b19a7947af1c702d16 (дата обращения: 27.10.2020).

ISSN 2542-1514 (Print)

Шестое. Лишение избирательных прав тысяч, а возможно и десятков тысяч граждан, в нарушение принципа запрета придания обратной силы закону (ст. 54 Конституции), причем в ситуации, когда закон содержат неопределенные и противоречивые формулировки, даже за «поддержку высказываний в сети Интернет (до признания организаций экстремистскими) не соответствует как требованиям Конституции РФ (ст. 17, 18, 19, 32, 54), так и принципам избирательного права (всеобщности, равного избирательного права и свободы выборов).

5. Ограничения избирательного права: избыточность избирательных барьеров

Федеральный закон № 67-ФЗ устанавливает несколько специальных ограничительных условий, которые устраняют возможность пользования пассивным избирательным правом, применительно к конкретным выборам или имеющим отношение к отдельным кандидатам. Указанные условия обычно связаны с видом выборов или с необходимостью ограничения допуска к выборам кандидатов, чьи действия привели к назначению соответствующих выборов или уже замещающему мандат депутата, либо возможность выдвижения сразу по нескольким округам.

Так, к этим ограничительным мерам (или барьерам «вхождения») можно отнести: 1) запрет на регистрацию кандидата на неосновных (дополнительных) выборах в связи с замещением мандата в том самом законодательном (представительном) органе власти; 2) запрет на регистрацию кандидатом в связи со способом и субъектом выдвижения (запрет выдвижения по нескольким одномандатным округам; запрет кандидату выдвигаться от нескольких субъектов выдвижения на одних и тех же выборах); 3) требование о поддержке избирателями путем сбора подписей (ст. 34, 37 Закона № 67-ФЗ), 4) условие о предоставлении сведений, выходящих за рамки подтверждения и (или) опровержения избирательных цензов (в частности, сведения об образовании (пп. «б» п. 2 ст. 33 Закона № 67-ФЗ), сведения о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера (п. 3, 3.1 ст. 33 Закона № 67-ФЗ), сведения о когда-либо имеющейся судимости (п. 2.1 ст. 32 Закона № 67-ФЗ); 5) условие о невозможности иметь счета (вклады) в иностранных банках, отчуждать иностранные финансовые инструменты (п. 3.3 ст. 33 Закона № 67-ФЗ); 6) «муниципальный» фильтр при выдвижении на должность главы субъекта Российской Федерации (п. 6–11 ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ[35]).

Отдельно хотели бы остановиться на двух наиболее проблемных ограничениях пассивного избирательного права, а именно: на подписном фильтре и муниципальном фильтре.

Подписной фильтр. Как показали выборы депутатов Мосгордумы, прошедшие в сентябре 2019 г., именно этот барьер позволил недопустить до выборов почти всех оппозиционных кандидатов, выдвинутых так называемой несистемной оппозицией. Причем этот так называемый фильтр является явно избыточным даже если взять просто цифру сбора необходимых для регистрации подписей – в России он составляет 3 % от числа зарегистрированных избирателей (на федеральных и региональных выборах). А в почти половине стран Европы (21 государство) этого фильтра вообще не существует на любых выборах.

Причем дополнительно в рамках действия данного фильтра законодатель умышленно допускает потенциальную возможность фальсификации результатов проверки подписей со стороны избирательных комиссий. Так, уже в 2005 г. поправками в Федеральный закон № 67-ФЗ в два с половиной раза был понижен так называемый процент «бракованных» (недействительных и недостоверных) подписей, выявленных комиссией в рамках проверки сданных кандидатом подписных листов (с 25 до 10 %). И в то же время с 10 до 25 % был поднят предельный процент подписей, которые можно сдать кандидату сверх достаточного для регистрации количества[36]. Но в 2020 г. в очередной раз правила сбора подписей были еще более ужесточены: количество недействительных и недостоверных подписей, необходимых для отказа кандидату в регистрации было сокращено с 10 до 5 %. А в числе особых требований, адресованных кандидату, появилось правило собственноручного проставления избирателем своей фамилии, имени и отчества в подписном листе, дополнительно к ранее вносимой подписи и дате ее проставления.

[35] Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14 марта 2022 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

[36] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

ISSN 2658-4050 (Online)

Процедура проверки достоверности собранных подписей в странах Европы осуществляется только членами избирательных комиссий и по базам данных государственных органов, без привлечения «почерковедов» из ЭКЦ МВД. Более того, даже при выявлении «пороков сбора» – недостоверных или недействительных подписей – кандидатам предоставляется право в определенные сроки донести нужное количество подписей.

А в России процедура проверки подписей всегда позволяет отказать в регистрации не только неугодному оппозиционному кандидату, но и вообще любому кандидату, так как собрать «безупречные подписи» фактически невозможно. Здесь налицо две причины.

Во-первых, большое число формальных требований законодательства к оформлению подписного листа и казуистичность судебной практики, меняющейся от кампании к кампании[37].

Во-вторых, это способы проверки, позволяющие на любом из этапов признать подписи недостоверными (редкое обновление государственных баз данных, несоответствие данных в базе паспортным данным избирателей, отсутствие методик криминалистических проверок подписей и т. д.).

Какова рода аргументация обычно предъявляется обществу при обосновании необходимости сохранения подписного барьера (фильтра)? **Первый тезис**: если никак не фильтровать предварительно кандидатов, то их будет слишком много. Но ведь если в стране демократический режим (ст. 1 Конституции РФ), то именно сами граждане и должны разобраться и сделать выбор в пользу кандидата. Не стоит бояться «длинных» бюллетеней – в современном информационном обществе любой гражданин может получить информацию о любой партии или кандидате.

Второй тезис: фильтры нужны для отсева популистов, демагогов, и иных маргиналов от политики. Но простите, если граждане согласны голосовать за этих «популистов» – нельзя лишать их права выбора. В конце концов, по окончании «мандата» на избрание граждане просто избирают нового кандидата, если их не устроил этот «популист».

Наши предложения просты: либо полностью отказаться от института сбора подписей на выборах, вернув избирательный залог или же упростить требования к сбору подписей и радикально сократив их количество (например, с 3 до 0,1–0,3 % и не от числа зарегистрированных избирателей, а от числа пришедших на последние выборы избирателей), при выявлении недействительных или недостоверных подписей – возможность их замены в срок до 3 суток); отказ от проведения проверки подписей «криминалистами», работающими в органах внутренних дел, ликвидация ограничения в 50 % допустимого количества подписей, собранных с использованием информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг» (Госуслуги).

Муниципальный фильтр. Это изобретение российского законодателя образца 2012 г., после возвращения института выборности российских губернаторов, позволяет российской политической элите контролировать допуск к выборам губернаторов только «лояльных» кандидатов. Причем с точки зрения теории избирательного права налицо изъятие именно «ядра» пассивного права, так как одна партия контролирует более 70 % депутатских мандатов по всей стране в муниципальных образованиях и подпись разрешено ставить только за одного кандидата, то и допуск к выборам губернатора субъекта зависит от прихоти функционеров одной партии.

Суть этого фильтра заключается в следующем. Гражданин, желающий зарегистрироваться кандидатом в губернаторы, должен представить в избирательную комиссию субъекта для проверки (и это помимо подписей граждан, если кандидат не выдвигается так называемыми парламентскими партиями) подписи от 5 до 10 % муниципальных депутатов и глав администраций. Причем подписи должны быть собраны в 3/4 муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом каждая подпись должна быть удостоверена нотариально, а депутат может поставить свою подпись только за одного претендента.

При этом в странах Европейского союза для выдвижения в качестве кандидата на посты главы региона (например, в Великобритании, Дании, Франции)

[37] Как показывает анализ обращений в суд по мотивам отказа в регистрации кандидатов, наиболее частыми причинами отказа в регистрации со стороны избиркомов выступают: исправления или помарки в подписных листах, помещение подписи вне поля в соответствующей таблице, ошибки при заверении подписного листа, несоответствие адреса проживания подписанта данным, содержащихся в паспортных базах МВД. Причем все эти якобы «основания» для отказа в регистрации кандидатов безусловно вызывают сомнения с точки зрения соответствия данной нормы базовым правовым принципам правовой определенности, справедливости и соразмерности.

ISSN 2542-1514 (Print)

для регистрации кандидатом на выборах достаточно подать лишь личное заявление. Лишь в некоторых странах требуется поддержка выдвижения сбором сравнительно небольшого числа подписей обычных избирателей (от 3 до 500 подписей). Аналогичный российскому муниципальный фильтр действует только во Франции[38]. Но надо уточнить, что в этой стране муниципальный фильтр работает только на выборах президента Франции, и там депутаты имеют право поддержать нескольких кандидатов. Авторы же российского муниципального фильтра утверждают, что эта мера является эффективным барьером для отсева некомпетентных управленцев, стремящихся попасть на пост губернатора[39].

Более того, как известно, любая дискриминация проявляется прежде всего в деталях. Так, на практике уже были случаи, когда депутаты муниципальных советов подвергались угрозам и давлению с целью поставить подписи за конкретных кандидатов (такой случай был в г. Санкт-Петербурге, когда именно подобным образом муниципальный фильтр не был преодолен популярным кандидатом О. Дмитриевой[40]). Кроме того, активно применяется и механизм «задвоения» подписей, когда от муниципальных депутатов требуют поставить подписи за провластного кандидата, а потом уговаривают поставить подписи и за «оппозиционного» кандидата, зная, что впоследствии «вторые» подписи избирательная комиссия признает недействительными[41].

В российской науке имеются и «активные» сторонники введения муниципального фильтра. Так, А. и Н. Джагарян отмечают, что конструкция фильтра позволяет добиться некоего минимального уровня доверия со стороны населения и тем самым как-бы свидетельствовать о наличии реальных шансов на успех на выборах [18, с. 148]. Но такой аргумент явно некорректен: доверие к кандидату уже имеет место и подтверждено итогами сбора подписей населения в рамках выдвижения или же гарантировано тем, что он является представителем партии, имеющей свою фракцию в Государственной Думе или законодательном органе субъекта. Зачем же еще дополнительное «доверие»?

Второй аргумент, который авторы приводят, является копией аргумента, использованного Конституционным Судом, а именно: муниципальный фильтр нужен для признания способности кандидата в случае выигрыша на выборах решать задачи, относящиеся к полномочиям губернатора субъекта, обеспечивая некое «комплексное социально-экономическое развитие региона»[42]. Этот тезис также следует назвать явно негодным по одной причине. Депутаты муниципаль-

[38] Во Франции муниципальный фильтр введен на выборах Президента в 1965 г. Вначале кандидату нужно было собрать подписи всего 100 муниципальных депутатов, сенаторов, префектов или мэров, но в 1976 г. было введено дополнительное требование о повышении количества требуемых подписей до 500. Следует отметить, что общее число лиц, обладающих правом ставить подписи в поддержку выдвижения кандидата в президенты – более 47 тыс. чел. Причем подписи нужно собирать в более чем 30 департаментах (а всего их 101). Кандидат может собрать не более 50 подписей от одного департамента.

[39] Считается, что идея о внедрении в российское законодательство «муниципального фильтра» была предложена главой г. Самары Д.И. Азаровым в 2012 г. Он разъяснял, чтобы на этапе сдачи документов на регистрацию произвести отсев якобы «непригодных» для данной должности кандидатов, нужно использовать как «экспертов» муниципальных парламентариев, которые ранее прошли через механизм выборов и которые уже получили поддержку населения. См.: Азаров Д. Нельзя манипулировать общественным мнением // Независимая газета. 2012. № 068 (5553). 10 апр.

[40] На выборах губернатора Санкт-Петербурга в 2014 г., по мнению ряда СМИ, губернатор Г.С. Полтавченко отдал указание членам своей администрации собрать более 70 % подписей всех муниципальных депутатов, тем самым заблокировав сбор подписей за «неугодных» ему конкурентов. Кроме того, со стороны чиновников администрации города было оказано административное давление на муниципальных депутатов для принуждения их ставить подпись за «нужного» кандидата. См.: Оксана Дмитриева. Фантастическая фальсификация выборов в Петербурге. URL: http://www.dmitrieva.org (дата обращения: 02.11.2020).

[41] При этом через фильтр зачастую удается «пробиться» выдвиженцам малых партий, имеющим гораздо меньше муниципальных депутатов, чем парламентская оппозиция, судя по всему, при действенной поддержке губернатора и его администрации. Так, в 2020 г. кандидаты Коммунистической партии социальной справедливости (КПСС) как-то смогли собрать подписи в пяти регионах, а кандидаты от малоизвестной «Российской партии пенсионеров за справедливость» – в четырех.

[42] Постановление 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

ных советов в нашей стране на 90 % – это непрофессиональные парламентарии, которые львиную долю времени работают не в муниципальном представительном органе. И в этом смысле вообще непонятно о какой-такой «реальной способности решать социально-экономические задачи» они могут компетентно заявлять, будучи депутатами муниципального собрания сельсовета или поселка?

К третьему аргументу, приведенному А. и Н. Джагарян, также стоит отнестись сугубо критически. Они отмечают, что в силу некоего конституционного полиморфизма демократии в нашей стране, и вследствие этого, существования множества способов формирования публичной власти, якобы соотношение таких форм как непосредственная и представительная демократия может видоизменяться в зависимости от уровня общественно-государственного развития. Более того, по их мнению, всегда появляются угрозы неким «жизненно важным конституционным ценностям» [18, с. 146]. Вся эта громоздкая конструкция в переводе с запутанного квазиюридического «языка» сводится к весьма простому тезису: государству (а точнее людям, находящимся у власти) потребовалось в силу неких «угроз» конституционным ценностям ограничить прямое народовластие. Причем непонятны как существо этих угроз, так и применение механизма, позволяющего власти не допустить до выборов губернатора любого независимого кандидата.

Именно поэтому муниципальный фильтр и рассматривается нами как явно непропорциональное ограничение конституционных прав граждан России, когда право участия граждан в качестве кандидатов на выборах поставлена в зависимость не от реальной поддержки избирателей, а от поддержки ранее избранных депутатов [19, с. 37], и в результате возникает абсурдная ситуация «тройной проверки воли народа – через сбор подписей населения, депутатов и собственно через выборы [20, с. 94].

6. Заключение

Следует констатировать, что установление большого числа избирательных цензов в российском избирательном законодательстве, а равно и дополнительных ограничений избирательного права приводит к исключению участия в реализации конституционного принципа народовластия миллионы российских граждан.

Список конституционных цензов, установленных в ст. 32 Конституции, представляется наиболее справедливым и юридически корректно определенным, чем постоянное введение все новых цензов и ограничений пассивного избирательного права российским законодателем.

В целях преодоления существующей несогласованности в системе правового регулирования представляется необходимым указанные в избирательном законодательстве цензы пассивного права отменить (исключая, конечно, конституционные цензы), вместе с тем в рамках уголовного преследования (1) ввести возможность назначения дополнительного наказания в виде лишения на определенный срок права избирать в органы власти (активное избирательное право), (2) уточнить существующую уголовную санкцию в виде лишения права занимать определенную должность и заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ), указав на возможность и особенности лишения на определенный срок пассивного избирательного права, при этом без сохранения последствий наказания после погашения судимости, а также (3) предусмотреть конкретные составы преступлений, применительно к которым возможно назначение наказаний, связанных с лишением на определенный срок субъективного избирательного права.

Правовое регулирование в нашей стране таких ограничений избирательного права как подписной барьер и муниципальный фильтр должно подвергнуться радикальным изменениям. И если сохранение подписного барьера в ближайшей перспективе еще представляется возможным при условии существенного сокращения как количества собираемых подписей, так и упрощения процедуры их сбора, то «муниципальный фильтр» должен быть безусловно отменен в самое ближайшее время, так как почти не существует возможностей исключения административного воздействия на депутатов муниципальных советов с целью их принуждения к голосованию за «нужных» федеральным и региональным властям кандидатов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукьянова Е. А. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти / Е. А. Лукьянова, Е. Н. Порошин // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 3. – С. 29–37.

2. Игнатенко В. В. Словарь-справочник по избирательному праву / В. В. Игнатенко, А. В. Штурнев ; Избират. комис. Иркут. обл. ; Иркут. гос. экон. акад. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. – 400 с.

3. Дмитриев Ю. А. Избирательное право : учеб. / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Исраелян. – М. : Юстицинформ, 2008. 312 с.

4. Добрынин Н. М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого: современная версия новейшей истории государства / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2012. – 605 с.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун [и др.]. – 4-е изд. – М. : Норма, 2005. – 896 с.

6. Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права : моногр. / С. Д. Князев. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 414 с.

7. Митин Г. Н. Лицо другой национальности: дискриминационный ценз на выборах Президиума Боснии и Герцеговины / Г. Н. Митин // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 73–76.

8. Белоновский В. Н. Цензовые ограничения в избирательном праве по Конституции СССР 1936 года / В. Н. Белоновский // Юриспруденция. – 2007. – № 10. – С. 161–184.

9. Стародубцева И. А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах / И. А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 25–28.

10. Борисов И. Б. Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров. – М. : РОИИП, 2015. – 336 с.

11. Moeller J. Removal of the property qualification for voting in the united states: strategy and suffrage / J. Moeller, R. F. King. – Oxford, 2019. – 142 p.

12. Саламатова М. С. Цензы в российской и европейской избирательной практике первой четверти XX века / М. С. Саламатова // Избирательное право. – 2016. – № 2. – С. 24–25.

13. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие. – М., 2003. – 208 с.

14. Catchuela L. C. Qualification Standards of National Election Candidates in the Executive Department (Inputs to New Electoral Reforms) / L. C. Catchuela, A. B. B. Santiago // Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR). – 2017. – Vol. 3, iss. 6. – P. 531–536.

15. Николаев С. Г. Ограничение пассивного избирательного права в законодательстве Российской Федерации: некоторые дискуссионные вопросы / С.Г. Николаев // Вопросы российского и международного права. – 2019. – Т. 9, № 7А. – С. 72–81.

16. Кротова К. О. Выдвижение кандидатов в контексте реализации пассивного избирательного права / К. О. Кротова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 5. – С. 43–48.

17. Лебедев В. А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина / В. А. Лебедев // Lex russica. – 2017. – № 1. – С. 130–140.

18. Джагарян А. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 года № 32-П / А. Джагарян, Н. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 (93). – С. 140–156.

19. Постников А. В. О конституционно-правовом методе регулирования / А. В. Постников // Журнал российского права. – 2012. – № 12. – С. 32–38.

20. Вискулова В. В. Первый опыт применения нового порядка избрания губернаторов в пяти областях Российской Федерации: проблемы и дефекты. Точка зрения практика / В. В. Вискулова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 6 (91). – С. 87–95.

REFERENCES

1. Luk'yanova E.A., Poroshin E.N. The classification of amendments in electoral law as an indicator of authority's goals and objectives. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2019, no. 3, pp. 29–37. (In Russ.).

2. Ignatenko V.V., Shturnev A.V. *Dictionary-directory for electoral law*. Irkutsk, Irkutsk State Economics Academy Publ., 1999. 400 p. (In Russ.).

3. Dmitriev Y.A., Israelyan V.B. *Electoral law,* Textbook for universities. Moscow, Yustitsinform Publ., 2008. 312 p. (In Russ.).

4. Dobrynin N.M. *The Universal encyclopedic dictionary for everyone: Modern version of contemporary history of a state.* Novosibirsk, Nauka Publ., 2012. 605 p. (In Russ.).

5. *Constitutional (state law) of foreign states. General part*, Textbook for universities. Moscow, Norma Publ., 2005. 896 p. (In Russ.).

6. Knyazev S.D. *Essays on theory of Russian electoral law*, Monograph. Vladivostok, Far Eastern federal university Publ., 1999. 414 p. (In Russ.).

7. Mitin G.N. Person of another nationality: discrimination census at Presidential elections in Bosnia and Herzegovina. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2010, no. 9, pp. 73–76 (In Russ.).

8. Belonovskii V.N. Qualifications in Electoral law according to the Constitution of the USSR 1936. *Yurisprudentsiya = Jurisprudence*, 2007, no. 10, pp.161-184. (In Russ.).

9. Starodubtseva I.A. Constitutional limitations of passive electoral law in Russia and in foreign states. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 4, pp. 25–28. (In Russ.).

10. Borisov I.B., Golovin A.G., Ignatov A.V., Komissarov Yu.Yu. *Elections in the world: electoral qualifications.* Moscow, Russian public institute of electoral law Publ., 2015. 336 p. (In Russ.).

11. Moeller J., King R.F. *Removal of the property qualification for voting in the united states: strategy and suffrage.* Oxford, 2019. 142 p.

12. Salamatova M.S. Qualifications in Russian and European electoral practice in the first quarter of the XX century. *Izbiratel'noe pravo*, 2016, no. 2, pp. 24–25. (In Russ.).

13. *Comparative Electoral law*, textbook. Moscow, Norma Publ., 2003. 208 p. (In Russ.).

14. Catchuela L.C., Santiago A.B.B. Qualification Standards of National Election Candidates in the Executive Department (Inputs to New Electoral Reforms). *Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR)*, 2017, vol. 3, iss. 6, pp. 531–536.

15. Nikolaev S.G. Limitation of passive suffrage in the legislation of the Russian federation: some controversial issues. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*, 2019, vol. 9, no. 7A, pp. 72–81 (In Russ.).

16. Krotova K.O. Nomination of candidates in context of execution of right to be elected. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2017, no. 5, pp. 43–48 (In Russ.).

17. Lebedev V.A. Constitutional Basis for the Restriction of Human and Civil Rights and Freedoms. *Lex russica*, 2017, no. 1, pp. 130–140. DOI:10.17803/1729-5920.2017.122.1.130-139. (In Russ.).

18. Dzhagaryan A., Dzhagaryan N. New order of deputazing the position of the Head of the subject of the Russian federation as a combination of direct and representative principle a commentary to the judgment of the Constitutional Court of Russia December 2012 N 32-P. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2013, no. 2 (93), pp. 140–156. (In Russ.).

19. Postnikov A.V. On Constitutional Legal Method of Regulation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2012, no. 12, pp. 32–38. (In Russ.).

20. Viskulova V. V. Preliminary experience of implementing the new system of gubernatorial elections in five Russian regions: problems and defects from the point of view of a law enforcement representative. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 6 (91), pp. 87–95. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кондрашев Андрей Александрович – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права Юридического института
Сибирский федеральный университет
660041, Россия, г. Красноярск, Свободный пр., 79
E-mail: legis75@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8943-3563
ResearcherID: AGZ-4070-2022
SPIN-код РИНЦ: 2469-3305; AuthorID: 682957

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Andrey A. Kondrashev – Doctor of Law, Associate Professor; Head, Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Law School
Siberian Federal University
79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
E-mail: legis75@mail.ru
ORCID: 0000-0001-8943-3563
ResearcherID: AGZ-4070-2022
RSCI SPIN-code: 2469-3305; AuthorID: 682957

ISSN 2542-1514 (Print)

Сидорова Надежда Александровна – старший преподаватель кафедры иностранных языков для гуманитарных направлений
Сибирский федеральный университет
660041, Россия, г. Красноярск, Свободный пр., 79
E-mail: fransis2008@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9215-6691
РИНЦ AuthorID: 683276

Nadezhda A. Sidorova – Senior Lecturer, Department of Foreign Languages for Humanities
Siberian Federal University
79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russia
E-mail: fransis2008@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9215-6691
RSCI AuthorID: 683276

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кондрашев А.А. Избирательные цензы и ограничения пассивного избирательного права на выборах в России / А.А. Кондрашев, Н.А. Сидорова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 59–74. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).59-74.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kondrashev A.A., Sidorova N.A. Electoral qualifications and restrictions on passive suffrage in elections in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 59–74. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).59-74. (In Russ.).

УДК 342.3+342.7
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).75-94

CC BY 4.0

ВАКЦИНАЦИЯ ОТ COVID-19 В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОГЛАСОВАНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ*

Н.В. Панкевич, В.В. Руденко
Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, г. Екатеринбург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
27 марта 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Вакцинация, национальная безопасность, COVID-19, здоровье, ограничение прав человека

Предметом исследования являются вопросы правового регулирования мероприятий по вакцинации от COVID-19 в контексте национальной безопасности Российской Федерации, а также взаимодействие граждан и государства в обеспечении эпидемиологической безопасности. Целью статьи является поиск наилучших практик по вопросам необходимости и определения пределов возможности внедрения правового института обязательной вакцинации и содействия правовыми методами участию населения в программах вакцинации с целью достижения максимально возможного охвата граждан Российской Федерации. Методологическую основу статьи составляет междисциплинарный комплексный подход, сочетающий формально-юридический метод и сравнительный анализ правовых актов и судебных решений с научными выводами из социологии, политологии, медицины, биоэтики. Статья посвящена международным и национальным стандартам регулирования вакцинации средствами публичного и частного права в целях достижения коллективного иммунитета. Выделены основные направления совершенствования правового регулирования вакцинации в России: установление адекватной системы учета и распределения индивидуальных рисков, а также справедливое возмещение возможного ущерба при вакцинации; преодоление информационной асимметрии в ситуации индивидуального принятия решений с целью снижения дефицита достоверных данных и обеспечения эффективной коммуникации внутри экспертного сообщества, государства и личности.

COVID-19 VACCINATION IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: COORDINATION OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS**

Natalia V. Pankevich, Valentina V. Rudenko
Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

Article info
Received –
2022 March 27
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Vaccination, national security, COVID-19, health, restriction of human rights

The subject. Having a proven positive social and economic effect, vaccination remains one of the most important institutions in the system of public safety. The development of this institution requires a rational legal support, considering not only current epidemic process, but also potential threats of bioterrorism and the development of biological weapons. In this light, effective legal regulation of vaccination measures, determination of their desirable forms and scope of the population coverage, as well as cooperation between citizens and the State in ensuring epidemiological safety become a matter of paramount importance.
The purpose. The authors propose to discuss two issues: the limits of the possibility of introducing the institution of mandatory vaccination and the issue of legal assistance for the population to participate in vaccination programs in order to achieve the maximum possible coverage.
The methodology. The article employs a comprehensive approach which combines formal interpretation and comparative analysis of legal acts and courts decisions with the insights from sociology, behavioral sciences and discourse analysis. The article focuses on the inter-

* Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ «Оптимизация социально-экономических принципов регуляции современных обществ в контексте последствий коронавирусной пандемии» (20-04-60337, рук. академик РАН В. Н. Руденко).
** The article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research, grant no. 20-04-60337 "Optimization of socio-economic principles of regulation of modern societies in the context of the consequences of the coronavirus pandemic" (supervisor RAS Academician V. N. Rudenko).

ISSN 2542-1514 (Print)

national and national standards of regulation of the vaccination by the means of public and private law in order to achieve herd immunity.
Our analysis of the vaccination institute place in the legal system demonstrates that this institution can be included in a row of disciplinary, coercive and binding institutions for citizens prescribing mandatory participation. However, its coercive potential is relatively small and is limited to certain segments of the society that are of strategic importance for ensuring the epidemiological safety. The article posits that such groups remain in the legal field of exceptions, whereas in general, the vaccination institute presumes that the mandatory component is prescribed primarily to the state, not the citizens. And therefore, the citizen's participation in vaccination has the character of an individual rational choice.
Conclusions. Our analysis shows that the law on vaccination should be focused on the facilitating socially desirable individual choice rather than binding norm prescription. In this area, the main tasks of legal regulation are establishment of an adequate system of accounting and distribution of individual risks, as well as fair compensation for possible damages during vaccinations. The second main direction of legal development is overcoming information asymmetry in the situation of individual decision-making in order to reduce the shortage of reliable data and to ensure effective communication within an expert community, the state and the person. We propose that this development contributes to the transformation of a purely legal norm on vaccination into a social and cultural one and strengthens the cooperative strategies of citizens in the fight against vaccine-controlled diseases.

1. Введение

Вакцинация была и остается одним важнейших институтов в комплексной системе общественной безопасности, имеющим доказанный позитивный социальный и экономический эффект. Несмотря на очевидные успехи российской и мировой медицины, развитие пандемийного процесса продолжает оставаться одной из острейших проблем, стоящих перед РФ в настоящее время. Длительный всплеск заболеваемости уже сам по себе запускает негативные процессы в экономике, снижая ее производительность, и дестабилизирует общественную жизнь, провоцируя целые каскады кризисных явлений в самых разных сферах. Внимание настоящей статьи сфокусировано на обсуждении относительно малого сегмента из всего спектра возможных направлений противодействия пандемии, связанных с защитой правовыми методами жизни и здоровья граждан РФ и с минимизацией прямого воздействия эпидемии и ее последствий на население страны.

Согласно данным Росстата, смертность в РФ по итогам 2021 г. достигла рекордных с 1945 г. значений, а индикатор естественной убыли населения превысил миллион человек[1]. Вполне естественно, что данный показатель обусловливается множеством факторов, часть из которых является последствием исторической демографической динамики и напрямую не связана с пандемией. Тем не менее, именно новая коронавирусная инфекция вносит существенный вклад в снижение численности населения страны. Ковид-ассоциированная смертность достигла в прошедшем году 220 чел. на 100 тыс. чел. населения[2]. В этих условиях научное сообщество и правительство страны подчеркивают необходимость достижения коллективного иммунитета как базового условия снижения заболеваемости и далее победы над эпидемией. И потому в центр государственной политики по сдерживанию заболеваемости ставится последовательная вакцинация[3], стремящаяся к насколько это возможно полному охвату населения.

Развитие данного института требует взвешенного и рационального правового обеспечения не только исходя из его значимости в купировании актуального эпидемического процесса. Важной задачей в развитии правовой системы страны становится и достижение эпидемиологической безопасности в противостоянии будущим потенциальным угрозам как естественного, так и намеренного характера. Последнее связано с опасностью биотерроризма и разработки биологического оружия вопреки всем нор-

[1] Общие итоги движения населения // Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/2021_edn12.htmt (дата обращения: 23.02.2022).

[2] Yandex. Кононавирус: статистика. URL: https://yandex.ru/covid19/stat#statistics-table (дата обращения: 06.03.2022).

[3] В Кремле назвали печальной статистику по убыли населения в России // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/31/01/2022/61f7b3899a79476ff9fb17ac (дата обращения: 31.01.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

мам международного права[4] отдельными государствами, а также и неформальными акторами. В связи с событиями последнего периода становятся все более очевидными риски, связанные с работами «вирусных» научных лабораторий в самых разных регионах мира от, предположительно, Китая до документально подтвержденного по данным Министерства обороны РФ в пространстве Украины[5].

Реализация рядом государств экстратерриториальных правовых и организационных стратегий, предполагающая вынос подобных объектов из развитых стран в отдаленные юрисдикции, где законодательство и общественность не столь жестко регулирует биоинженерную деятельность и исследования, провоцирует опасность как намеренных, так и случайных утечек вредоносных микроорганизмов, что готовит почву для будущих массовых катастроф. В этом свете эффективное правовое регулирование мероприятий по вакцинации, определение их желательных форм и масштаба охвата населения, а также кооперация граждан и государства в деле обеспечения эпидемиологической безопасности становятся вопросом первостепенной важности.

Вопросы вакцинации от COVID-19 освещены в разных научных измерениях: медицинском [1; 2], биоэтическом [3; 4], политологическом [5; 6], правовом. В плоскости права вакцинация от COVID-19 рассматривалась преимущественно в контексте ограничения прав человека [7], закрепления института информированного согласия на медицинское вмешательство [8], регламентации статуса отдельных групп субъектов права (военнослужащих [9], работников [10] и др.). В рамках настоящей статьи вакцинация рассматривается в контексте национальной безопасности РФ. Целью статьи является поиск наилучших практик по вопросу о необходимости и определению пределов возможности внедрения правового института обязательной вакцинации и по вопросу содействия правовыми методами участию населения в программах вакцинации с целью достижения максимально возможного охвата граждан РФ.

2. Вакцинация от COVID-19 и национальная безопасность Российской Федерации

В РФ одним из национальных интересов является сбережение народа, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан, что решается в том числе посредством повышения качества и доступности медицинской помощи, включая вакцинацию, и лекарственное обеспечение[6]. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей является одной из национальных целей развития Российской Федерации до 2030 г.[7] При этом в основе государственной политики России в области здравоохранения лежит профилактическая модель. Не случайно здоровый образ жизни получил закрепление в качестве ценности в ходе конституционной реформы 2020 г. (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Государственная политика в области иммунопрофилактики инфекционных болезней осуществляется в целях охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, что предопределяет превалирование публично-правового регулирования при ее определении. Законодательно закреплены гарантии со стороны государства в области иммунопрофилактики, включая доступность вакцин, бесплатное проведение прививок, социальные гарантии в случае поствакцинальных осложнений, поддержка научных исследований в данной власти и др., установлены права и обязанности гражданина[8]. Непосредственно разработку обозначенной политики осуществляет Российская Федерация, а ее реализацию обеспечивают не только органы федерации, но и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В ходе противодействия распространению коронавирусной инфекции российские власти сделали ставку на вакцинацию как значимый способ формирования коллективного иммунитета. В Национальный календарь прививок по эпидемическим показаниям вошла прививка от коронавирусной инфекции и были определены очереди приоритетности доступа к ней,

[4] Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction. Adopted by the General Assembly resolution 2826 (XXVI) of 16 December 1971. URL: https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/12/BWC-text-English-1.pdf (дата обращения: 02.03.2022).

[5] Степанов А. Минобороны раскрыло подробности проекта UP-4 в биолабораториях Украины // Российская газета. URL: https://rg.ru/2022/03/10/minoborony-raskrylo-podrobnosti-proekta-up-4-v-biolaboratoriiah-ukrainy.html (дата обращения: 10.03.2022).

[6] Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 400 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 3 июля 2021 г.

[7] Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 21 июля 2020 г.

[8] Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // Российская газета. 1998. 22 сент.

ISSN 2542-1514 (Print)

что представляет собой гарантирование со стороны государства доступности вакцины. Более того, нетипичная ситуация, обусловленная длительным волнообразным распространением коронавирусной инфекции, привела к необходимости утверждения нового Календаря[9]. С учетом специфики патогена, эффективность всей системы мероприятий по вакцинации состоит именно в массовом охвате населения профилактическими прививками [11, с. 20].

Вместе с тем, следует признать, что на федеральном уровне детально не разработаны механизмы стимулирования населения к вакцинации. В Федеральном законе «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» закреплены последствия отказа от прививок. Среди них: запрет для граждан на выезд в определенных случаях; временный отказ в приеме граждан в образовательные организации и оздоровительные учреждения в случае возникновения массовых инфекционных заболеваний или при угрозе возникновения эпидемий; отказ в приеме граждан на работы или отстранение граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями.

Во всех случаях гражданин (его законный представитель) вправе отказаться от прививки, даже если прививка для него обязательна. При этом данное положение относится как к плановым прививкам, так и прививкам по эпидемиологическим показаниям. Принцип добровольности имеет ключевое значение для государственной политики в области иммунопрофилактики Российского государства и позволяет обеспечить учет интересов граждан в ходе вакцинации. Вместе с тем, допустимо установление отдельных категорий граждан, подлежащих обязательной вакцинации уполномоченным федеральным органом. Перечень работ, требующих обязательной вакцинации, утвержден на сегодняшний день Правительством Российской Федерации[10]. Данный перечень был расширен Постановлением Главного государственного санитарного врача на основании п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 52-ФЗ, что допустимо при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих[11]. При угрозе возникновения и распространения опасных инфекционных заболеваний главные государственные санитарные врачи в субъектах Российской Федерации могут выносить постановления о проведении профилактических прививок гражданам или отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям[12]. Это предполагает, что данные лица подлежат обязательной вакцинации. К таким категориям субъекты Российской Федерации отнесли лиц старше 60 лет (Амурская область и др.), студенты ВУЗов старше 18 лет (Амурская, Иркутская области и др.), работники такси (Владимирская, Ивановская, Калининградская области и др.), банков и почты (Брянская, Владимирская, Ивановская области и др.), волонтеры (Амурская, Воронежская области и др.) и др.[13] Таким образом региональные власти получают возможность компенсировать дефицит обязывающих механизмов на федеральном уровне.

Федеральным законодательством закреплен порядок получения медицинской документации, подтверждающей факт вакцинации[14]. Однако ограничительные меры, связанные с том числе и с отсутствием вакцинации от коронавирусной инфекции,

[9] Приказ Министерства здравоохранения РФ от 6 декабря 2021 г. № 1122н «Об утверждении Национального календаря профилактических прививок и Календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 20 декабря 2021 г.

[10] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 825 «Об утверждении перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3766.

[11] Постановление Главного государственного санитарного врача от 27 июня 2021 г. № 8 «О проведении профилактических прививок против коронавирусной инфекции, вызываемой вирусом SARS-CoV-2, отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 27 июня 2021 г.

[12] Подпункт 6 п. 1 ст. 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

[13] См. подробнее: Самарина В. Обязательная вакцинация: список регинов. URL: https://www.buhsoft.ru/article/3658-obyazatelnaya-vaktsinatsiya-spisok-regionov (дата обращения: 02.03.2022).

[14] Приказ Министерства здравоохранения РФ от 12 ноября 2021 г. № 1053н «Об утверждении формы медицинской документации “Справка о проведенных профилактических прививках против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) или наличии медицинских противопоказаний к вакцинации” и порядка ее выдачи, формы медицинской документации “Медицинский сертификат о профилактических прививках против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) или медицинских противопоказаниях к вакцинации и (или) перенесенном заболевании, вызванном новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)” и порядка ее ведения, а также формы “Сертификат о профи-

ISSN 2658-4050 (Online)

устанавливаются на уровне субъектов Российской Федерации (так в большинстве субъектов Российской Федерации вводились ограничительные меры по посещению торговых центров, государственных структур, учреждений культуры, кафе и ресторанов, гостиниц и т. д.). В отдельных субъектах Российской Федерации отсутствие вакцинации стало основанием для обязательной самоизоляции отдельных групп граждан. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе была предусмотрена обязательная самоизоляция для граждан старше 60 лет, не вакцинированных от коронавируса и не переболевших им[15].

Фактически сложившееся распределение полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации в совокупности с невысокими темпами вакцинации населения свидетельствуют, на наш взгляд, о кризисных явлениях системного характера в здравоохранении. Необходима разработка стимулирующих мер вакцинации населения и изменение стратегии развития национального календаря прививок, в том числе посредством разработки так называемых «целевых календарей» профилактических прививок для групп населения высокого риска развития и тяжелого течения контролируемых инфекций, а именно пожилых людей, беременных женщин, путешественников, представителей некоторых профессий (медицинские работники, учителя и преподаватели, работники транспорта и коммунальной сферы, пациенты с хронической патологией).

3. Вакцинация, ограничительные меры и права человека в период противодействия распространению COVID-19

Юридический факт отсутствия вакцинации встроен в механизм реализации отдельных ограничительных мер, установленных в целях противодействия распространению коронавирусной инфекции. Для частных лиц это, с одной стороны, может являться средством стимулирования к вакцинации, но с другой стороны, может повлечь за собой ограничение его прав. Отсутствие прививки у лиц, отнесенных к категориям лиц, для которых прививка обязательна, может повлечь за собой отстранение от работы, что в свою очередь ограничивает право на труд. Отсутствие прививки может повлечь за собой ограничение свободы передвижения как внутри государства, так и на международном уровне. Так в период пандемии коронавирусной инфекции вакцинация является одним из условий получения qr-кода, необходимого для прохождения в отдельные организации. Одновременно отсутствие прививки может ограничивать международную мобильность, что регламентируется установлением запретов как на выезд из страны, так и на въезд в нее при отсутствии необходимых прививок.

Однако, стремясь массово охватить население вакцинацией, государство, тем не менее, должно не только стимулировать граждан к вакцинации, но и учитывать их частные интересы, а также принимать во внимание и оказывать уважение ценностным установкам, религиозным и в широком смысле философским убеждениям граждан. Именно на это и сориентирован институт согласия на вакцинацию. Более того, ограничение прав человека, в том числе и в случае введения режима повышенной готовности в период распространения коронавирусной инфекции, допустимо лишь в рамках конституционного механизма такого ограничения (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Особенности вакцинации отдельных категорий граждан и влияние факта невакцинации на правовые отношения, в которые они вступают, а также на реализацию ими их прав рассматриваются нами на примере (1) работников, (2) военнослужащих, (3) несовершеннолетних лиц и (4) студентов.

3.1. Работник и работодатель: можно ли работать без прививки?

По общему правилу отсутствие прививки не влияет на трудовые отношения, за исключением тех категорий работников, для которых прививка является обязательной (например, для лиц, осуществляющих работы с больными инфекционными заболеваниями, работы с живыми культурами возбудителей инфекционных заболеваний, работы с кровью и биологическими жидкостями человека, работы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и др.). Работники, отказавшиеся от прививки, и вакцинация для которых является обязательной, должны быть отстранены от работы без сохранения заработной платы до тех пор, пока они ее не сделают[16]. Отсутствие профилактических прививок, к которым и отно-

лактических прививках...”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 15 ноября 2021 г.

[15] Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 апреля 2020 г. № 60-ПГ «О дополнительных мерах по защите населения и предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 21 апреля 2020 г.

[16] Письмо Федеральной службы по труду и занятости от 13 июля 2021 г. № 1811-ТЗ «О возможности отстранения от работы не привитых от COVID-19 работников» // СПС «КонсультантПлюс».

сится вакцина от COVID-19, является основанием отказа в приеме на работу и основанием отстранения от работы, но это правило распространяется только на лиц, чья профессиональная деятельность связана с высоким риском заражения и распространения инфекции [12, p. 165]. Даже сотрудники, работающие удаленно (дистанционно), отказавшиеся от вакцинации и не имеющие противопоказаний, могут быть отстранены от работы. При этом, перевод на дистанционную работу не является альтернативой отстранения от работы. Дата начала отстранения зависит от того, какие предельные сроки вакцинации установлены актами субъектов Российской Федерации.

В анализируемом случае возникает три группы отношений: работник-работодатель, государство-работник и государство-работодатель. Законодательно в данном случае установлен следующий баланс интересов работника и работодателя: работодатель не может уволить работника, отказавшегося от вакцинации, но может отстранить его от работы и не выплачивать заработную плату на период отстранения от работы. Государство посредством введения обязательности вакцинации отдельных категорий работников решает задачу массовой вакцинации. Дополнительной гарантией вакцинации работников, для которых вакцинация обязательна, служит обязывание работодателя обеспечить определенный процент вакцинированных. В случае невыполнения требований законодательства для работодателя возникает административная ответственность (ст. 6.3 КоАП и др.). Подобное соотношение гарантий и ограничений, на наш взгляд, имеет дисбаланс: государство, не предусмотрев меры стимулирования вакцинации работников, возлагает необходимость обеспечения вакцинации силами работодателя, предусматривая ответственность работодателя за невыполнение требований законодательства. Давление со стороны работодателя становится одним из стимулов вакцинации. По данным исследования РАНХиГС, в котором приняли участие 1,4 тыс. россиян, такие факторы, как надежные данные о безопасности вакцин, возможность выбора вакцин, доступ к поездкам за границу, давление со стороны работодателя были названы в качестве условий, при которых респонденты готовы вакцинироваться[17]. В отсутствие законодательных стимулирующих механизмов работодатели вынуждены оказывать давление на работников неформальными способами, что дестабилизирует всю систему трудовых отношений и увеличивает ее конфликтность.

3.2. Вакцинация военнослужащих от COVID-19: прививка по приказу

Военнослужащие обладают специальным правовым статусом, который установлен не только федеральными законами, но и общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Статус военнослужащих предопределен характером их деятельности: она осуществляется в публичных интересах и предназначена для защиты государственного суверенитета и территориальной целостности РФ, обеспечения безопасности государства, что составляет существо воинского долга и предопределяет содержание общих, должностных и специальных обязанностей военнослужащих[18]. Специальный статус военнослужащих предопределил: во-первых, наличие дополнительных гарантий доступности вакцинации: согласно Календарю профилактических прививок по эпидемическим показаниям военнослужащие отнесены ко второй очереди приоритетности вакцинации от коронавирусной инфекции, во-вторых, фактическую обязанность вакцинироваться от коронавирусной инфекции – они отнесены к числе лиц, подлежащих обязательной вакцинации. В ст. 345 УВС ВС РФ указано: «Для обеспечения невосприимчивости военнослужащих к инфекционным болезням проводятся предохранительные прививки, которые могут быть плановыми и по эпидемическим показаниям. Плановые предохранительные прививки всему личному составу полка проводятся в соответствии с календарем прививок, а по эпидемическим показаниям – по приказу старшего командира (начальника)»[19]. Освобождение от прививки допускается только при наличии заключения врача. По сути формулировка Устава свидетельствует об обязательности вакцинации от коронавирусной инфекции для военнослужащих: вакцинация прово-

[17] Перимитин Г. Социологи назвали пять стимулов для нежелающих вакцинироваться россиян // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/05/04/2021/6064ae1f9a794724a33854bd (дата обращения: 02.03.2022).

[18] Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности подпункта “в” пункта 2 статьи 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 26 марта 2013 г.

[19] Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 47 (ч. I). Ст. 5749.

дится на основании приказа старшего командира (начальника). Исполнение отданного в установленном порядке приказа является обязательным, а его неисполнение влечет за собой уголовную ответственность. Легальность данных положений обосновывается коллизионной привязкой превалирования специальной нормы над нормами общего характера [9, с. 175]. Допустимо обжалование приказа в установленном порядке. Вместе с тем, военнослужащие, так же, как и другие лица, оформляют свое письменное информированное согласие на прививку, что по сути является формальным элементом медицинской процедуры вакцинации. Это предполагает, что вакцинация в любом случае (даже на основании приказа) осуществляется в добровольном порядке – это гарантия того, что, являясь обязательной, она не может быть произведена насильственным путем.

3.3. Вакцинация несовершеннолетних от COVID-19: автономия законного представителя, благополучие ребенка и общественное здоровье

Согласно Календарю профилактических прививок по эпидемическим показаниям дети от 12 до 17 лет подлежат обязательной вакцинации от коронавирусной инфекции, при этом данная категория указана вне очередей приоритетности вакцинации. При этом вакцинация проводится добровольно при наличии письменного согласия одного из родителей (или иного законного представителя). Этот случай включает: отношения между государством и законным представителем, отношения между ребенком и законным представителем, отношения между государством и ребенком, отношения между родителями. Согласно российскому законодательству единственным последствием отсутствия прививки в данном случае может быть временный отказ в приеме в образовательные организации и оздоровительные учреждения в случае возникновения массовых инфекционных заболеваний или при угрозе возникновения эпидемий. Подобное регулирование в условиях распространения коронавирусной инфекции не позволило эффективно решить задачу массовой вакцинации детей. Не были созданы условия, при которых законные представители стремились бы усилить эпидемиологическую безопасность детей посредством коллективных действий.

В отдельных государствах Европы обязательная вакцинация является условием поступления детей в образовательные учреждения (Польша, Франция, Чехия, Словения и др.). Подобное правоустановление возможно интерпретировать как ограничение права на уважение личной жизни. Ключи для понимания пропорциональности вмешательства в личную жизнь в случае требования обязательной вакцинации детей можно найти в Постановлении Большой палаты Европейского суда по правам человека от 8 апреля 2021 г. по делу «Вавржичка и другие против Чешской Республики»[20], ставшее весьма актуальным в связи с обязательностью вакцинации детей в период распространения коронавирусной инфекции. Согласно Закону Чешской Республики № 258/2000 об охране общественного здоровья постоянным жителям требуется проходить стандартные процедуры обязательной вакцинации. Этим же законом закреплено, что дошкольные учреждения могут принимать только детей, прошедших требуемую вакцинацию либо имеющих сертификат о поддержании иммунитета иными средствами, либо освобожденных от вакцинации по состоянию здоровья. В отношении детей, не достигших возраста 15 лет, ответственность за выполнение обязанности по вакцинации возлагается на их законных представителей. Чешское государство в свою очередь гарантирует: доступность вакцинирования за счет покрытия стоимости вакцин медицинским страхованием, возмещение вреда в случае поствакцинных осложнений. Заявитель оспаривал привлечение к ответственности со ссылкой на право отказа от медицинского вмешательства и право на уважение своих религиозных и философских убеждений. Другая заявительница в рамках этого же дела ссылалась на право на образование и право на жизнь ввиду неопределенных последствий вакцинации.

Анализируя вопрос пропорциональности вмешательства государства в права заявителей в свете обязательства государства принимать меры по защите жизни и здоровья находящихся под его юрисдикцией лиц (ст. 2 и 8 Конвенции) с учетом концепций «наилучшие интересы детей» и «обязательность информированного согласия на медицинское вмешательство», суд пришел к выводу о соразмерности ограничений прав в контексте национальной правовой системы, что соответствует: преследуемой цели, допустимой форме ограничения, пределам усмотрения конкретного государства, которое находит непосредственную демократическую легитимацию по вопросам прав человека, а конвенционный механизм имеет субсидиарную роль [13, с. 130]. Характер инфекционных болезней предопределяет то, что ре-

[20] Case of Vavřička and others v. the Czech Republic, nos. 47621/13 and 5 others, 8 April 2021. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-209039%22]} (дата обращения: 22.01.2022).

шение законного представителя о вакцинировании или невакцинировании влияет не только на конкретного ребенка, но и других детей и здоровье нации в целом. Автономия законного представителя может также противоречить благополучию конкретного ребенка. Когда речь идет об общественном здоровье, то допустимо ограничение отдельных прав в определенных пределах.

Еще одна проблема, фиксируемая при обязательной вакцинации детей, это «иллюзорность» информированного согласия: несмотря на то, что законные представители могут гипотетически отказаться от прививки, возникают юридические последствия отсутствия вакцинации, в том числе штрафы, недопуск до занятий в образовательные учреждения, непредоставление льгот [3].

3.4. Вакцинация студентов: пределы самостоятельности ВУЗов

Согласно Календарю профилактических прививок по эпидемическим показаниям обучающиеся в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования старше 18 лет подлежат обязательной вакцинации и отнесены к третьей группе приоритетности. Решение о проведении таких прививок принимают главный государственный санитарный врач РФ и главные государственные санитарные врачи субъектов Российской Федерации. На уровне отдельных субъектов Российской Федерации была установлена обязательность данной вакцины для студентов старше 18 лет (Амурская, Владимирская, Курская, Иркутская, Томская Кемеровская области, Пермский и Краснодарский края, Калмыкия, Дагестан, Бурятия и др.). Еще в пяти субъектах Российской Федерации (Санкт-Петербург, Татарстане, Астрахани, Нижегородской и Калужской областях) – прививка требовалась в случае прохождения студенческой практики вне вуза.

В письме от 29 июля 2021 г. Минобрнауки рекомендовало переводить не прошедших вакцинацию от коронавируса или имеющих медицинский отвод студентов на удаленное обучение, требовать при заселении студентов в общежитие справки о вакцинации, перенесенной болезни или медицинском отводе от прививки, исходя из предусмотренного законодательством права ВУЗов обеспечивать безопасность образовательного процесса[21]. Некоторые вузы установили такие требования еще до ведомственного письма – МГИМО, НИУ МЭИ, НИУ ВШЭ и РосНОУ. Но буквально через неделю требования были смягчены в связи с критикой со стороны отдельных членов партии «Единая Россия»[22]. Действительно, подобные положения следует признать как ограничивающие отдельные права, при этом на уровне федеральных законов напрямую подобные полномочия ВУЗов не закреплены, а конституционный механизм ограничения прав человека предусматривает только использование федерального закона как надлежащей формы ограничения права.

Данный вопрос стал актуальным в свете развития эпидемии и в других странах. Верховный Суд США 18 июля 2021 г. признал требование Университета Индианы об обязательности вакцинации от коронавирусной инфекции для студентов правомерным. Для продолжения обучения в осеннем семестре Университет потребовал от студентов быть вакцинированными от COVID-19, исключение составило отсутствие прививки по религиозным мотивам и медицинским показаниям. В решении содержится ссылка на 14 поправку в Конституции США, согласно которой ни один штат не может лишать кого-либо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры. Однако суд формулирует возможности ограничения в применении данной нормы в свете развивающегося эпидемического процесса: «Признавая значительную свободу студентов отказываться от нежелательного медицинского лечения, четырнадцатая поправка позволяет Университету Индианы проводить разумную и надлежащую процедуру вакцинации в законных интересах общественного здравоохранения для своих студентов, преподавателей и сотрудников»[23]. В решении также указывается, что университет допускает определенные исключения, в том числе по религиозным и медицинским причинам, поэтому у студентов есть «множественный выбор, а не только принудительная вакцинация». Исходя из того, что требование распространяется лишь на тех, кто хочет посещать университет, суд следует следующей ло-

[21] Письмо Минобрнауки России от 29 июля 2021 г. № МН-7/5979 «О направлении рекомендаций» (вместе с «Рекомендациями по осуществлению деятельности организаций, находящихся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, в целях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)») // СПС «КонсультантПлюс».

[22] Васильева А. Коронавирус в общаге не выживет // Коммерсант. 10.08.2021. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4937414 (дата обращения: 21.03.2022).

[23] Stuart E. Federal judge upholds Indiana University's Covid-19 vaccination requirements // CNN. URL: https://edition.cnn.com/2021/07/19/us/iu-covid-vaccine-mandate/index.html (дата обращения: 20.03.2022).

гике: «Люди, которые не хотят быть вакцинированными, могут идти в какое-либо другое место». Это дает университетам значительно бóльшую свободу в регулировании по сравнению с государством. То есть линия рассуждений судов в делах об обязательной вакцинации в университетах существенно отличается от дел о введенной государством обязательной вакцинации. «В условиях, когда обучения в университете предполагает следование инструкциям о том, что писать и что читать, сложно считать проблемой медицинское условие, которое помогает студентам оставаться здоровыми во время обучения».

Подробная аргументация о балансировании частных и публичных интересов была изложена еще в решении первой инстанции – Окружного суда Индианы[24]. Анализируя легитимность цели ограничения, риски вакцинации, персональную автономию студентов и необходимость баланса интересов, Суд пришел к следующему выводу: «Признавая интерес студентов отказаться от нежелательного лечения, Четырнадцатая поправка разрешает Университету Индианы проводить разумную и надлежащую вакцинацию в законных интересах общественного здравоохранения для студентов, преподавателей и сотрудников…»[25] Таким образом, Суд признаёт правомерным университетское регулирование, вводящее обязательность вакцинации для студентов, при условии соблюдения разумности и пропорциональности ограничения автономии студентов исходя из интересов общественного здравоохранения.

В условиях российской правовой системы у учетом разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации требуется на уровне федерального законодательства закрепить возможные правовые режимы, применяемые для противодействия распространению инфекции (помимо карантина), в рамках которых установить права и обязанности всех участников и формы их взаимодействия, в том числе образовательных организаций, что позволило бы ВУЗам по своему усмотрению вводить ограничительные меры, связанные с обязательной вакцинацией. При текущем правовом регулировании складывались ситуации, когда студенты не могли посещать торговые центры в виду ограничительных меры в рамках режима противодействия распространению коронавирусной инфекции на уровне субъекта Российской Федерации, но в то же время посещали ВУЗы.

4. Стимулирование участия в вакцинации правовыми методами: опыт правового регулирования в период распространения COVID-19

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что легитимность обязательной вакцинации как института принудительного характера, обращенного равно ко всей совокупности населения той или иной страны, в настоящее время достаточно проблематична как с точки зрения ее доктринального обеспечения [14], так и повседневной практики. Идея о внедрении подобной практики со сплошным применением будет встречать достаточно низкую готовность к кооперации населения, и более того может предсказуемо сопровождаться сопротивлением отдельных сегментов общества. Как это, происходит, например, в Канаде зимой 2022 г., где обязательные вакцинационные меры в отношении водителей-дальнобойщиков, осуществляющих международные рейсы, привели к росту социальной напряженности с высоким уровнем силового противостояния властям[26]. На сегодняшний день лишь несколько стран ввели всеобщую обязательную вакцинацию ввели несколько государств (среди них Индонезия (все взрослые), Таджикистан (для всех лиц старше 18 лет), Туркменистан (для всех лиц старше 18 лет), Австрия (для всех лиц старше 14 лет)), наиболее распространен селективный подход [15].

Несмотря на то, что в отношении отдельных групп (возрастных, профессиональных, особо подверженных риску заражения, участвующих в трансграничной мобильности и т. д.) подобные практики могут быть легитимно обоснованы в правовом и общественном дискурсах, группы, в отношении которых устанавливается режим обязательной вакцинации, остаются в правовом поле исключений. В период пандемии российское государство существенно лимитировало степень принудительности данного института за счет введения его в ограниченном числе секторов общественной жизни, а также за счет передачи решения о введении обязательной вакцинации в отношении определенных групп, определения необходимых пропорций привитых со-

[24] United States District Court Northern District of Indiana South Bend Division. Klaassen et al. vs the Trustees of Indiana University. URL: https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2021/07/klaassen-indiana.pdf (дата обращения: 23.03.2022).
[25] Там же.
[26] Coletta A., Suliman A. A self-described 'Freedom Convoy' of Canadian truckers opposed to vaccine mandate arrives in Ottawa // The Washington Post. URL: https://www.washingtonpost.com/world/2022/01/28/canada-truckers-convoy-ottawa-covid/ (дата обращения: 06.03.2022).

ISSN 2542-1514 (Print)

трудников, ограничений отдельных прав граждан (прежде всего на мобильность, доступ к трудовой и досуговой деятельности) на региональный уровень.

Таким образом, была обеспечена необходимая гибкость принудительного воздействия. Так силовые ведомства в период эпидемии могли быть вполне бескомпромиссны в отношении вакцинации[27] необходимого количества военнослужащих, как призывников, так и контрактников, так и гражданских служащих, и вольнонаемного персонала с минимальными возможностями неучастия (по медицинским показаниям), устанавливая показатель охвата в 65 %[28]. В то же время в других секторах стимулирование вакцинации было куда менее интенсивным.

В то же время в территориальном измерении в регионах, в которых эпидемиологический процесс развернулся особо активно, практики стимулирования вакцинации, включая и ограничение некоторых прав для невакцинированных, отличались интенсивным характером. В то время как в других, не столь остро подверженных заболеванию, охват отдельных групп и населения в целом мог быть меньшим. Эта дифференцированная стратегия была в целом положительно оценена российскими исследователями (см., напр.: [7, с. 72; 16, с. 765–766, 17, с. 179]), хотя и очевидно, что ориентация на обязывающий характер вакцинации, за счет внедрения разветвленной системы негативных стимулов является преобладающей [7, с. 63; 18, с. 250].

Подобные свидетельства позволяют утверждать, что институт вакцинации вполне может быть вписан в ряд дисциплинарных институтов, когда принудительное воздействие общественных и властных институтов на индивида оказывается достаточно велико. Тем не менее, за пределами масштабных кризисных ситуаций, институт вакцинации сформирован таким образом, что компонент обязательности предписывается прежде всего не гражданам, а государству. Как главный поставщик и гарант общественного блага государство должно обеспечить гарантированный равный доступ к возможности вакцинации в рамках конституционных обязательств по охране здоровья и медицинской помощи (ст. 41 Конституции РФ). Обеспечению данных гарантий в РФ служит бесплатный доступ населения к мероприятиям по иммунопрофилактике согласно Национальному календарю профилактических прививок и календарю профилактических прививок по эпидемическим показаниям в соответствии с законодательством об обязательном медицинском страховании[29]. В том же духе сформулированы и нормы международного права, согласно которым именно государства несут ответственность за предупреждения и лечения эпидемических, болезней и борьбы с ними в качестве меры, необходимой реализации права каждого индивида «на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья»[30].

При этом для «среднего» гражданина, чья жизнь не определяется особыми правовыми статусами, и чья профессиональная деятельность не связана с повышенными рисками заражения вакциноконтролируемыми заболеваниями[31], участие в вакцинации выступает предметом индивидуального рационального выбора, что в свою очередь выступает составной частью автономии личности. И потому здесь уместно и необходимо вспомнить о том, что право способно осуществлять свои регулятивные функции не только, создавая систему прямых предписаний и запретов, но способно также реализовать важную функцию фасилитации социально желательного индивидуального выбора – за счет формирования условий, распределяющих и компенсирующих индивидуальные риски; способствуя преодолению информационной асимметрии; а также помогая трансформации чисто юридической нормы о вакцинации в социальную и культурную и трансформации принудительных механизмов в кооперативные [19]. В этой своей роли право вполне способно эффективно «работать» с возраже-

[27] Брацкий Я. Шойгу рассказал о порядке вакцинирования от COVID-19 в армии России // Звезда: медиагруппа. URL: https://tvzvezda.ru/news/2020826628-0jbVK.html (дата обращения: 06.02.2022).

[28] Постановление Главного государственного санитарного врача Министерства обороны РФ от 18 июня 2021 г. № 129 «О проведении профилактических прививок новой коронавирусной инфекции в Вооруженных Силах РФ по эпидемическим показаниям» // СПС «КонсультантПлюс».

[29] Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // Российская газета. 1998. 2 сент.

[30] The international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Adopted on 16.12.1966 by Resolution 2200 (XXI) at the 1496th plenary meeting of the UN General Assembly. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights (дата обращения: 10.01.2022).

[31] Постановление Правительства РФ от 15 июля 1999 г. № 825 «Об утверждении перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3766.

ниями и субъективными страхами, свойственными людям, которые принимают решение в ситуации острого дефицита доверительной информации и в условиях, когда достижение всеобщего блага содержит неопределенный набор частных рисков.

В этом смысле развитие правового комплекса по обеспечению мероприятий по вакцинации и иммунопрофилактике и вакцинации должно опираться не только на принудительную силу общественных институтов, и не только на способность каждого индивида на осуществление общественно необходимого морального выбора, превышающего индивидуальный интерес [20, с. 153], но и на полное признание и уважение автономии воли, как одной из основополагающих правовых ценностей [21].

Традиционно доктринальный комплекс, связанный с обсуждением автономии воли, разрабатывался в рамках исследований правового регулирования рыночной экономики (см., напр.: [22]). Однако, на наш взгляд, использование данной парадигмы в отношении института вакцинации, который локализован в точке сложного переплетения интересов индивида, общества и государства, способен также обогатить и правовой инструментарий, доступный в этой области.

4.1. Вакцинация и проблема индивидуальных рисков

Совершенно очевидно, что доктринальные основы автономии воли исходят из презумпции о рациональном субъекте, который действует в своих наилучших интересах, принимая во внимание баланс рисков и выгод. В контексте данной статьи – индивид производит оценку рисков и выгод от участия в мероприятиях по вакцинации. Вполне естественно, что благоприобретателем от вакцинации является не только государство и общество в целом, не только корпоративные экономические субъекты, защищающие свой трудовой ресурс, но прежде всего сам индивид, который получает дополнительные гарантии безопасности здоровья, трудоспособности, дохода, в предельном случае – спасение жизни.

Именно имея в виду этот баланс распределения выгод, институт вакцинации формируется сегодня в большинстве стран прежде всего как добровольный и локализуется в области институционально обеспеченных государством прав человека на защиту здоровья, доступа к медицинскому обслуживанию [23] при сохранении гарантий личной свободы выбора средств и методов обеспечения личной безопасности с учетом также личных убеждений, религиозных мотивов, гарантий личной неприкосновенности и иных правовых гарантий.

Исходя очевидно из данной логики, американские суды квалифицировали негативные последствия вакцинаций на рабочем месте в качестве производственной травмы лишь в ограниченном ряде случаев. Это происходило, когда обнаруживалась очевидная взаимосвязь между интересами работодателя, чьи действия по стимуляции участия работников в программе вакцинации были мотивированы целью сохранить трудовой резерв, и существенным принуждением к участию в вакцинации за счет применения к сотруднику различных значимых санкций. При этом в случае, если существенного принуждения к вакцинации не происходило (если работник мог отказаться от участия и при этом не подвергался риску наказания, например, отстранения от работы), решение вакцинироваться квалифицировалось судами как свободное выражение индивидуальной воли, мотивированное собственными интересами участника в сохранении места на рынке труда [24, p. 465–468]. В правовом отношении это означало, что часть существующих механизмов для компенсации ущерба, закрепленных в трудовом праве, оказывались для пострадавшего работника недоступными: в частности, возмещение вреда здоровью через механизмы страхования профессиональных рисков на рабочем месте.

Однако следует также отметить и очевидную асимметрию в данном балансе, основанном на предположении только о наличии личной выгоды индивида от участия в коллективном действии, связанном с массовой вакцинацией. При очевидном распределении потенциального блага от вакцинации между индивидом, профессиональным сообществом и корпорацией, рынком в целом и государством, возможные риски от последствий вакцинации ложатся прежде всего на индивида. Несмотря на то, что в целом вероятность угрозы здоровью и жизни человека в результате вакцинации является статистически редкой и маловероятной, в каждом конкретном случае она не является ни иллюзорной, ни малозначимой в плане причиняемого ущерба.

Более того, для каждого индивидуального случая подобные риски также не являются абсолютно предсказуемыми и калькулируемыми, а страх поствакцинальных последствий является важнейшей причиной неучастия в вакцинации[32]. Поэтому одной из задач правового обеспечения института вакцинации является поиск более оптимального распределения

[32] Перемитин Г. Социологи назвали пять стимулов для нежелающих вакцинироваться россиян // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/05/04/2021/6064ae1f9a794724a33854bd (дата обращения: 05.03.2022).

ISSN 2542-1514 (Print)

баланса рисков с целью предоставления большей защиты индивиду-участнику программ вакцинации.

Российское законодательство учитывает фактор индивидуального риска, устанавливая государственные компенсации за наступления в ходе вакцинаций ряда побочных эффектов согласно компактному списку, включающему всего семь позиций[33], а также определяя меры поддержки пострадавшего и его семьи в составе государственных единовременных пособий (в размере 10 000 руб. при возникновении осложнения и 30 000 руб. членам семьи в случае смерти вакцинированного), ежемесячных денежных компенсаций (в сумме 1000 руб. с индексацией согласно федеральному бюджетному законодательств), пособий по временной нетрудоспособности одному из членов семьи в случае ухода за ребенком в возрасте до 18 лет.

В действительности, побочные эффекты от введения вакцин существенно более разнообразны, чем это установлено списком, определяющим права на возмещение ущерба от поствакцинальных осложнений. Медицинская статистика фиксирует среди возможных последствий вакцинаций смертельные случаи, инвалидизацию, стойкую потерю трудоспособности, наносящие значимый вред здоровью и уродующие побочные эффекты. Кроме того, как показывают медицинские исследования, вероятность поствакцинальных осложнений выше и могут быть более неблагоприятны у лиц, переболевших COVID-19 [1; 2], поэтому система оценки индивидуальных рисков должна включать также и обязательное медицинское обследование перед вакцинацией.

Однако даже в случае вакцинаций против болезней с длительным накопленным опытом применения, новые более точные методы наблюдения поствакцинальных состояний и массового мониторинга последствий вакцинации могут выявлять частые и серьезные побочные эффекты, которые ранее или не фиксировались систематически, или рассматривались как допустимые на фоне более страшных угроз массового эпидемического процесса. Так, например, комплексная проактивная система наблюдений и мониторинга, созданная для отслеживания побочных эффектов вакцинации от оспы в США в 2000-х гг. (эта единственная в своем роде кампания интересна тем, что проводилась после террористической атаки 9/11 и в ожидании предполагаемых новых биотеррористических атак [5] против болезни, которая считалась искорененной) систематически фиксировала у пациентов случаи серьезных осложнений в работе сердечной системы, вызванных введением вакцины [6].

Система мониторинга поствакцинальных осложнений, созданная в США в рамках кампании по вакцинации целевых групп оспой, сыграла положительную роль тем, что способствовала совершенствованию системы медотводов, которая была особенно важна в тех секторах, где вакцинационные мероприятия отличались высокой степенью принуждения. В частности, в военных подразделениях армии и флота США вакцинация от оспы на указанный момент стала обязательной. При этом система мониторинга вывела значительное количество подлежащих вакцинации из-под действия программы, снизив число случаев побочных реакций.

Однако при этом следует отметить, что данная мера организационного характера не смогла оказать существенного влияния на достижение целей масштабной кампании вакцинации в гражданском секторе. Заявленной задачей было обеспечить охват на первой стадии 500 тыс. сотрудников системы общественного здравоохранения и далее выйти на охват 10 млн гражданских лиц. В реальности в гражданском секторе было вакцинировано всего лишь около 40 тыс. добровольцев[34]. Главной причиной такой динамики стали опасения побочных эффектов и неуверенность участников в доступности механизмов и достаточности объемов компенсации ущерба здоровью в случае мгновенных и отсроченных побочных эффектов для каждого конкретного участника [25, p. 261].

Этот опыт обнаруживает существенный дефицит системы законодательства, который характерен не только для современной РФ, где установленные лимиты государственной поддержки граждан в случае поствакцинальных осложнений вряд ли стоит рассматривать как достаточные и способные выполнить функцию страхования индивидуального риска в

[33] Постановление Правительства РФ от 2 августа 1999 г. № 885 «Об утверждении перечня поствакцинальных осложнений, вызванных профилактическими прививками, включенными в национальный календарь профилактических прививок, и профилактическими прививками по эпидемическим показаниям, дающих право гражданам на получение государственных единовременных пособий» // Российская газета. 1999. 13 авг.

[34] Onion R., George W. Bush Set Out to Vaccinate Health Care Workers in Case of a Smallpox Bioattack // Slate. URL: https://slate.com/technology/2021/02/smallpox-vaccine-bioattack-2003-health-care-workers-military-bush.html (дата обращения: 05.02.2022).

случае с поствакцинальных осложнений. Естественно, проблема состоит не только и не столько в определении достаточной суммы государственных компенсаций, но и в поисках механизма более справедливого распределения индивидуального риска участника программы вакцинации между всеми заинтересованными в данном участии сторонами.

Система массовой вакцинопрофилактики отличается достаточно сложной организационной структурой, вовлекающей множество сегментов общественной жизни, включая научные разработки, систему тестирования и государственной сертификации, производство препарата, систему дистрибуции вакцины, медицинские учреждения, непосредственно осуществляющих вакцинацию, компании, работающие как в сегменте обязательного, так и добровольного медицинского страхования, государственные регулирующие органы и др. Столь разветвленная система взаимоотношений вполне предсказуемо затрудняет определение звена, которое несет ответственность за возможный вред здоровью и жизни конкретного пациента в результате вакцинации. А с точки зрения пациента это означает трудоемкость и высокую продолжительность действий по защите своих интересов и непредсказуемость их результата.

Опыт разных стран показывает, что данное обстоятельство демотивирует потенциальных участников вакцинации, особенно в тех случаях, когда они испытывают дефицит доверия к конкретной вакцине (особенно новой) или системе общественного здравоохранения в целом. В этих условиях положительную роль играет с одной стороны, внедрение принципа одного окна, при котором обязанность по возмещению ущерба жизни и здоровью выполняет уполномоченный государственный орган; а с другой – минимизация обязанностей пострадавшего по сбору доказательств ущерба и его оценки.

Опыт упомянутой оспенной вакцинационной кампании в США показывает, что в целях осуществить запланированный объем вакцинации государство прежде всего оградило в правовом отношении кампании-производителей вакцин и непосредственных администраторов вакцинации от судебных исков со стороны пострадавших пациентов[35]. Все перечисленные лица рассматриваются как служащие системы общественного здравоохранения США, соответственно ответчиком в суде согласно Федеральному закону о гражданских исках (*Federal Tort Claim Act*[36]) выступают сами Соединенные Штаты, которые компенсировали ущерб из специального фонда. В свою очередь за государством резервируется право судебного взыскания для тех случаев, когда ущерб вызван доказанной халатностью компании-производителя или дистрибьютора вакцинных препаратов или медицинской организации / ее персонала в процессе иммунизации. Тем не менее, гражданские иски к компаниям только на основании того, что кампании производят потенциально опасные и способные принести ущерб препараты, а медицинские учреждения применяют их, исключаются принципиально[37]. При этом причинная связь между наступившим побочным эффектом и фактом вакцинации рассматривается судом как опровержимая презумпция, что также служит защите интересов пострадавшего индивида и облегчает для него бремя доказательств.

Такая структура системы компенсации возможного ущерба достаточно компактна в организационном отношении и, с одной стороны, вносит элемент гарантии правовой безопасности в работу фармпроизводителей и медицинских учреждений. Особенно в тех случаях, когда ущерб причинен, однако не вызван виной производителя/администратора, а возникает в силу непредвиденных и не поддающихся прогнозу причин. С другой стороны, данная конструкция создает понятную процедуру обращения за помощью для пострадавших пациентов.

Законодательство США по к учету и компенсации индивидуального риска имеет достаточно длительную историю и разветвленную структуру [26, p. 381–392]. Однако подобный подход достаточно распространен. Законодательство европейских стран предполагает, что ущерб, причиненный участнику вакцинации, компенсируется государством без каких-либо оправдательных обстоятельств, терапия последствий вакцинации осуществляется в рамках государственного медицинского страхования [13, с. 128]. Стандартная гражданская судебная процедура также резервируется для случаев нарушения

[35] Homeland Security Act 2002 section 304 // Public Law. No. 107-296, 116 Stat. 2135. URL: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf (дата обращения: 27.03.2022).

[36] Federal Tort Claims Act 28 U.S.C. (1982) // Pubic Law. No. 79–601, 60 Stat. 812: §§ 1346, 1402, 2110, 2401, 2402, 2412, 2671-2680. URL: https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title28/USCODE-2011-title28-partIV-chap85-sec1346/context (дата обращения: 27.03.2022).

[37] Restatement (Second) of Torts § 402A, cmt. k (1965). URL: https://biotech.law.lsu.edu/cases/products/402a-b.htm (дата обращения 27.03.2022).

процедур и условий администрирования вакцинационных мероприятий.

Таким образом, подход, основанный на минимализации усилий пострадавшего участника вакцинаций (даже при условии его добровольного информированного участия) по защите своих интересов в целях компенсации нанесенного ущерба, возлагающий основной объем действий на государство как центр, объединяющий интересы общества, рынка, конкретных юридических и физических лиц, оказывается наиболее адекватным целям стимулирования массовых вакцинационных кампаний.

При этом в плане обогащения институциональной структуры защиты конкретных пациентов, возможно создание специализированных органов [13, с. 137], осуществляющих экспертные и консультационные функции, медицинские расследования. Однако следует отметить, что подобные институты, имея возможность оказать позитивное влияние на качество медицинского обслуживания, все же будут играть вспомогательную роль.

4.2. Вакцинация и проблема информационной асимметрии

Каждое индивидуальное решение об участии или неучастии в вакцинации происходит в условиях весьма жесткой конкуренции различных источников влияния, как из непосредственного окружения индивида, так и со стороны медийного поля, представленного как традиционными СМИ, так и децентрализованными сетевыми коммуникациями. Как показывают российские социологические исследования, осуществленные еще в «доковидный» период, основным источником информации о вакцинации и вакцинах становится интернет в его совокупности (для 91,1 % респондентов), в то время как от медицинских работников информацию получает лишь треть участников [27].

В случае столкновения с новой неизвестной угрозой подобное решение принимается в условиях критического дефицита доверительной информации. Проблема усиливается и отсутствием единства в экспертном сообществе, профильных организациях на международном и национальном уровнях, вырабатывающих противоречивые рекомендации о предпочтительных механизмах противостояния эпидемии [28, с. 44]. Массовые стратегии участия и неучастия в коллективных действиях оказываются окрашены недоверием к «…любым объяснениям, исходящим от институтов с признанным экспертным и научным авторитетом…»; исходящая от них коммуникация «…изначально рассматривается как ангажированная и по определению ложная» [29, с. 104].

Центр тяжести данной проблемы, отягощающей индивидуальную кооперацию с общими усилиями по снижению заболеваемости, лежит в проблеме предполагаемого конфликта интересов, заложенного в саму структуру кампании по вакцинопрофилактике. В качестве участников данного конфликта массовое сознание распознает и научное сообщество в целом, включая непосредственных разработчиков вакцин, и «большую фарму», заинтересованную в получении государственных заказов, и самозаинтересованные бюрократические группы, принимающие решения о привилегированном допуске на рынок тех или иных препаратов, и само государство, осуществляющее некие собственные властные стратегии с неочевидными целями в отношении населения под эгидой массовой вакцинации.

Подобные дискурсы отражают фундаментальную проблему коммуникационного разрыва, возникающего между государственной политикой, обществом и конкретным индивидом. Поэтому важной задачей государственной политики и ее правового сопровождения является исключение дефектов целеполагания в проведении кампаний по массовой вакцинации. Особенное значение для поддержки кооперативного поведения населения является усиление всего комплекса противодействия конфликтам интересов, возникающих в данном поле [30]. В этом плане большое значение имеет, например, доступность альтернатив в проведении вакцинации различными препаратами и обеспечение права пациента на выбор любого из них. Даже с учетом того, что его личная компетенция может быть недостаточна для осуществления рационального выбора, сама возможность выбора минимизирует опасения в коммерческой заинтересованности агентов, осуществляющих вакцинацию. Немаловажное значение имеет и последовательное разведение служебной деятельности в государственных органах и коммерческого интереса должностного лица в области общественного здравоохранения. Общественное усомнение в соблюдении этого водораздела также увеличивает область эпистемологического недоверия и дискредитирует все усилия по массовому привлечению граждан страны к вакцинации. В РФ подобные дефекты не раз становились причиной поляризации общественного мнения против отдельных препаратов или медицинских программ.

ISSN 2658-4050 (Online)

Реализация указанного комплекса проблем неизбежно вовлекает в решение проблемы весь спектр государственных служб и органов, включая и те, чья область ответственности лежит далеко за пределами вопросов собственно вакцинации. Тем не менее, очевидно, что значимая часть проблемы с общественной оценкой вакцинации оказалась локализована в области международных политических и экономических отношений. «Вакцинная дипломатия» целого ряда зарубежных стран по недопуску российских препаратов на национальные рынки играла и продолжает играть свою негативную роль по дискредитации российских медицинских достижений внутри страны, в создании мотиваций по обращению конкретных индивидов к зарубежным вакцинам в силу их заинтересованности в путешествиях или деловых поездках, возможных только в случае вакцинации признанными в той или иной стране вакцинами. Однако возможным последствием может стать и полная дискредитация политики вакцинации и причиной отказа от участия в ней в принципе.

Подобные ситуации отражают реальную ситуацию, когда конфликт интересов ведет к масштабным сбоям в массовом понимании целей и задач вакцинации, которые выходят непосредственно за рамки обеспечения общественной безопасности и служат достижению совсем иных общественно непрозрачных целей.

Все эти факторы предрасполагают государственные стратегии к учету в своей деятельности данную специфику поляризации общественного мнения в логике «постправды» и предполагают комплексное информационное противодействие появлению и распространению заведомо ложной информации относительно любого из компонентов системы вакцинации.

В этом смысле российское законодательство отреагировало усилением ответственности индивидов и юридических лиц за распространение заведомо ложной информации, что отразилось во введении новых составов правонарушений в УК (ст. 207.1 и 207.2) и КоАП РФ (пп. 10.1, 10.2, 10.11 ст. 13.15). Введение подобных новелл вполне оправдано с точки зрения достижения необходимого социального эффекта. В то же время необходимо также отметить, что данные меры имеют очевидные ограничения, связанные с тем, что их активация возможна только в случае уже совершенного правонарушения и находится в парадигме наказания нарушителя, а не предотвращения ущерба. Кроме того вполне вероятны обвинения государства в цензуре нежелательных точек зрения, что действительно достаточно проблематично в том случае, если общество в целом и его экспертные сообщества не накопили достаточного опыта совладания с проблемой и, соответственно, существует острая дискуссия о возможных путях ее разрешения. Ситуация с новой коронавирусной инфекцией, разработкой и выводом в массовое применение совершенно новых препаратов является как раз таким случаем, когда исключение из медийного пространства и наказание отдельных точек зрения является контрпродуктивным.

Представляется в этом случае применим опыт маркировки медийного контента[38] и введение обязанности медийного канала информировать получателя информации о содержании официальной точки зрения по вопросам вакцинации, что делает ее общедоступной и максимально распространенной.

5. Заключение

Анализ места института вакцинации в правовой системе демонстрирует, что несмотря на то, что данный институт может быть вписан в ряд дисциплинарных, принуждающих и обязывающих граждан к обязательному участию институтов, его принудительный потенциал относительно невелик. Он исчерпывается применением в отдельных сегментах общественной структуры, имеющих стратегическое значение для обеспечения эпидемиологической безопасности общества в целом и представителей отдельных групп, наиболее подверженных риску заражения или риску тяжелого течения заболевания, установлением определенных ограничений в случае отсутствия вакцинации (недопуск в школы, госпитализация на основании прививочного статуса и др.), применением мер ответственности при намеренном избегании вакцинации. В отношении указанных контингентов населения, которые достаточно идентифицировать в общей массе населения в силу их профессионального, возрастного,

[38] Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 23 сентября 2020 г. № 124 «Об утверждении формы указания на то, что сообщения и материалы иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, распространяемые на территории Российской Федерации, созданы и (или) распространены указанными лицами, а также требований и порядка размещения такого указания» // СПС «КонсультантПлюс».

социального статуса, возможно правое обоснование обязательности участия в вакцинациях, осуществляемое в рамках публично-правового регулирования.

Однако подобные группы остаются в правовом поле исключений, тогда как в целом институт вакцинации сформирован таким образом, что компонент обязательности предписывается прежде всего не гражданам, а государству. И потому участие гражданина в вакцинации имеет характер индивидуального рационального выбора. Наш анализ показывает, что в данном сегменте право должно быть ориентировано на реализацию функции фасилитации социально желательного индивидуального выбора. На этом направлении основные задачи в области регулирования должны быть сосредоточены на формировании адекватной системы учета, распределения индивидуальных рисков жизни и здоровью, а также справедливой компенсации возможных ущербов, которые возможны в ходе вакцинаций. Вторым главным направлением становится преодоление информационной асимметрии в ситуации принятия выбора условиях дефицита доверительных данных, обеспечение эффективной коммуникации экспертного сообщества, государства и индивида. Представляется, что развитие правовой системы в данном направлении будет способствовать трансформации чисто юридической нормы о вакцинации в социальную и культурную, что будет способствовать усилению кооперативных стратегий граждан в борьбе с вакциноконтролируемыми заболеваниями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Raw R. K. Previous COVID-19 Infection, but not Long-COVID, is associated with increased adverse events following BNT162b2/Pfizer vaccination / R. K. Raw, C. Kelly, J. Rees, C. Wroe, D. Chadwick // Journal of Infection. – 2021. – Vol. 83, iss. 3. – DOI: 10.1016/j.jinf.2021.05.035.

2. Shrestha N. K. Necessity of COVID-19 Vaccination in Previously Infected Individuals / N. K. Shrestha, P. C. Burke, A. S. Nowacki, P. Terpeluk, S. M. Gordon // Clinical Infectious Diseases. – 2022. – Vol. 75, iss. 1. – P. e662–e671. – DOI: 10.1093/cid/ciac022.

3. Kafarov T. E. Coronavirus and Vaccination: Medical, Bioethical and Confessional Dimensions / T. E. Kafarov // Bioethics. – 2021. – Vol. 2, № 28. – P. 17–21. – DOI: 10.19163/2070-1586-2021-2(28)-17-21.

4. Araújo Andrade S. COVID-19 Vaccines: Bioethical Consideration / S. Araújo Andrade, P. Andrade, D. Vaz Andrade, R. Santos, F. Varotti, B. Lwaleed // Persona y Bioética. – 2021. – Vol. 25, iss 2. – Art. 7. – DOI: 10.5294/pebi.2021.25.2.7.

5. Lame H.C. A Clear and Present Danger / H.C. Lame, J. la Montagne, A.S. Fauci // Nature Medicine. – 2001. – № 7. – P. 1271–1273.

6. Lane M. J. Evaluation of 21st-Century Risks of Smallpox Vaccination and Policy Options / M. J. Lane, J. Goldstein // Annals of International Medicine. – 2003. – Vol. 138, № 6. – P. 488–493.

7. Василевич Г. А. Пандемия коронавируса как основание ограничения прав и свобод человека / Г. А. Василевич, И. Ю. Остапович, Е. Г. Калинина // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 62–76. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).62-76.

8. Zagaja A. Informed Consent in Obligatory Vaccinations? / A. Zagaja, R. Patryn, J. Pawlikowski, J. Sak // Medical Science Monitor. – 2018. – № 24. – P. 8506–8509. – DOI: 10.12659/MSM.910393.

9. Кутузов О. В. Вакцинация от Covid-19: право или обязанность военнослужащих? / О. В. Кутузов // Военное право. – 2021. – № 4 (68). – С. 171–182.

10. Масляков В. В. Вакцинация от коронавируса: правовые вопросы / В. В. Масляков, Н. Н. Портенко, О. Н. Павлова // NB: Административное право и практика администрирования. – 2020. – № 3. – С. 28–34. – DOI: 10.7256/2306-9945.2020.3.33965.

11. Намазова-Баранова Л. С. Новые горизонты Национального календаря профилактических прививок / Л. С. Намазова-Баранова, М. В. Федосеенко, А. А. Баранов // Вопросы современной педиатрии. – 2019. – № 18. – С. 13–30. – DOI: 10.15690/vsp.v18i1.1988.

12. Kornienko A. S. COVID-19: Legal Regulation of Universal Vaccination / A. S. Kornienko, N. A. Samokhvalov // Legal Issues in the Digital Age. – 2021. – № 3. – P. 151–167. – DOI: 10.17323/2713-2749.2021.3.151.167.

13. Дедов Д. И. Комментарий к постановлению Большой палаты Европейского суда по правам человека «Вавричка и другие против Чешской Республики» / Д. И. Дедов, Х. И. Гаджиев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17, № 4. – С. 127–138.

14. Евстратов А. Э. Пределы ограничения прав и свобод человека при обеспечении безопасности (постановка проблемы) / А. Э. Евстратов, И. Ю. Гученков // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 77–85. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).77-85.

15. Gibelli F. COVID-19 Compulsory Vaccination: Legal and Bioethical Controversies / F. Gibelli, G. Ricci, A. Sirignano, D. De Leo // Frontiers in Medicine. – 2022. – Vol. 9. – Art. 821522. – DOI: 10.3389/fmed.2022.821522.

16. Ястребов О. А. Обязательная вакцинация: социальное благо или нарушение индивидуальных прав / О. А. Ястребов // Вестник РУДН. Серия: Социология. – 2021. – Т. 21, № 4. – С. 755–768. – DOI: 10.22363/2313-2272-2021-21-4-755-768. – (На англ. яз.).

17. Абишева М. Страновые стратегии противодействия covid-19: опыт системного анализа / М. Абишева, Т. Мармонтова, Р. Дуламбаева, Б. Баглай // Вестник ВолГУ. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. – 2021. – Т. 26, № 5. – С. 167–179. – DOI: 10.15688/jvolsu4.2021.5.13.

18. Миняшева Г. И. Соблюдение прав человека при проведении обязательной вакцинации / Г. И. Миняшева // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2021. – № 1. – С. 248–253.

19. Панкевич Н. В. Самоизоляция как правовой режим: опыт России / Н. В. Панкевич, В. В. Руденко // Правопорядок: история, теория, практика. – 2021. – № 2. – С. 16–23.

20. Григорьева Н. С. Граждане и общество в условиях пандемии COVID-19: общественные интересы versus личная свобода / Н. С. Григорьева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2021. – № 84. – С. 147–164. – DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164.

21. Bumke Ch. Privatautonomie. Grundelement privatrechtlicher Ordnungsbildung im demokratischen Verfassungsstaat / Ch. Bumke // Autonomie im Recht. Gegenwartsdebatten über einen rechtlichen Grundbegrif / Hrsg. von Ch. Bumke und A. Röthel. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2017. – S. 69–90.

22. Базедов Ю. Право открытых обществ – частное и государственное регулирование международных отношений. – М. : Норма, 2016. – 384 с.

23. Velasco J. M. From a Bounded View to a Globalized Perspective: Considerations on a Human Right to Health / J. M. Velasco // Roldán C., Brauer D.l, Rohbeck J. Philosophy of Globalization. – De Gruyter, 2018. – P. 137–151.

24. Conk G. Reactions and Overreactions: Smallpox Vaccination, Complications, and Compensation // Fordham Environmental Law Review. – 2002. – Vol. 14, № 3. – P. 439–498.

25. Wortley P. M. Healthcare workers who elected not to receive smallpox vaccination / P. M. Wortley, B. Schwartz, P. S. Levy, L. M. Quick, B. Evans, B. Burke // American Journal of Preventive Medicine. – 2006. – № 30(3). – P. 258–265. – DOI: 10.1016/j.amepre.2005.10.005.

26. Macleod S. Redress schemes for personal injuries / S. Macleod, C. Hodges, R. Byrne, C. J. S. Hodges, C. Bright, S. Mason, M. Tulibacka. – Oxford ; Portland, Oregon : Hart Publishing, 2017.

27. Моисеева К. Е. Основные причины отказов от вакцинации / К. Е. Моисеева, А. В. Алексеева // Социальные аспекты здоровья населения. – 2019. – № 65 (5). – Ст. 9. – DOI: 10.21045/2071-5021-2019-65-5-9. – URL: http://vestnik.mednet.ru/content/view/1104/30/lang,ru/.

28. Маркова Е. Н. Обязательная вакцинация в эпоху пандемии COVID-19: вводить нельзя отменить / Е. Н. Маркова // Журнал Белорусского государственного университета. Право. – 2020. – № 3. – С. 38–45.

29. Дьякова Е. Г. Экспертное знание в условиях эпистемологического недоверия: 5G, COVID-19 и контрнаучный дискурс / Е. Г. Дьякова, А. Д. Трахтенберг // Кризисы нашего времени как вызов обществу, культуре : материалы XXIII Междунар. науч.-практ. конф., 15–16 апр. 2021 г. – Екатеринбург : Гуманитар. ун-т, 2021. – С. 103–109.

30. Боброва Н. А. Конфликт интересов: правоприменение и конфликтология / Н. А. Боброва // Правоприменение. – 2021. – Т. 5. – № 4. – С. 89–99. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).89-99.

REFERENCES

1. Raw R.K., Kelly C., Rees J., Wroe C., Chadwick D. Previous COVID-19 Infection, but not Long-COVID, is associated with increased adverse events following BNT162b2/Pfizer vaccination. *Journal of Infection.*, 2021, vol. 83, iss. 3. DOI: 10.1016/j.jinf.2021.05.035.

2. Shrestha N.K., Burke P.C., Nowacki A.S., Terpeluk P., Gordon S.M. Necessity of COVID-19 Vaccination in Previously Infected Individuals. *Clinical Infectious Diseases*, 2022, vol. 75, iss. 1, pp. e662–e671. DOI: 10.1093/cid/ciac022.

3. Kafarov T. E. Coronavirus and vaccination: medical, bioethical and confessional dimensions. *Bioethics*, 2021, vol. 2, no. 28, pp. 17–21. DOI 10.19163/2070-1586-2021-2(28)-17-21.

4. Araújo Andrade S., Andrade P., Vaz Andrade D., Santos R., Varotti F., Lwaleed B. COVID-19 Vaccines: Bioethical Consideration. *Persona y Bioética*, 2022, vol. 25, iss. 2, art. 7. DOI: 10.5294/pebi.2021.25.2.7.

5. Lame H.C., la Montagne J., Fauci A.S. A Clear and Present Danger. *Nature Medicine*, 2001, no. 7, pp. 1271–1273.

6. Lane M., Goldstein J. Evaluation of 21st-Century Risks of Smallpox Vaccination and Policy Options. *Annals of International Medicine*, 2003, vol. 138, no. 6, pp. 488–493.

7. Vasilevich G.A., Ostapovich I.Yu., Kalinina E.G. Coronavirus pandemic as a reason for limitation of human rights and freedoms. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 62–76. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).62-76. (In Russ.).

8. Zagaja A., Patryn R., Pawlikowski J., Sak J. Informed Consent in Obligatory Vaccinations? *Medical Science Monitor*, 2018, ною 24, pp. 8506–8509, DOI: 10.12659/MSM.910393.

9. Kutuzov O.V. Vaccination against Covid-19: Right or Obligation of Military Personnel? *Voennoe pravo = Military Law*, 2021, no. 4 (68), pp. 171–182. (In Russ.).

10. Maslyakov V.V., Portenko N., Pavlova O.N. COVID-19 Vaccination: Legal Issues. *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya = NB: Administrative Law and Administration Practice*, 2020, no. 3, pp. 28–34. DOI: 10.7256/2306-9945.2020.3.33965. (In Russ.).

11. Namazova-Baranova L.S., Fedoseenko M.V., Baranov A.A. New Horizons for the National Immunization Schedule. *Voprosy sovremennoi pediatrii = Issues of Modern Pediatrics*, 2019, no. 18, pp. 13–30. DOI: 10.15690/vsp.v18i1.1988. (In Russ.).

12. Kornienko A.S., Samokhvalov N.A. COVID-19: Legal Regulation of Universal Vaccination. *Legal Issues in the Digital Age*, 2021, no. 3, pp. 151–167, DOI: 10.17323/2713-2749.2021.3.151.167.

13. Dedov D. I., Gadjiev Kh. I. Commentary on the Judgment of the ECtHR Grand Chamber in the Case "Vavricka and Others v. the Czech Republic". *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2021, vol. 17, no. 4, pp. 127–138. DOI: 10.12737/jflcl.2021.046. (In Russ.).

14. Evstratov A.E., Guchenkov I.Yu. Limits of Restrictions of Human Rights and Freedoms to Ensure Security (Problem Statement). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 77–85. DOI: 10. 52468/2542-1514.2021.5(2).77-85. (In Russ.).

15. Gibelli F., Ricci G., Sirignano A., De Leo D. COVID-19 Compulsory Vaccination: Legal and Bioethical Controversies. *Frontiers in Medicine*, 2022, vol. 9, art. 821522. DOI: 10.3389/fmed.2022.821522.

16. Yastrebov O.A. Compulsory Vaccination: Public Benefit or Individual's Right Limitation. *Vestnik RUDN. Serija: sociologiya = RUDN Journal of Sociology*, 2021, vol. 21, no. 4, pp. 755–768. DOI: 10.22363/2313-2272-2021-21-4-755-768.

17. Abisheva M.A., Marmontova T.V., Dulambayeva R.T., Baglay B. COVID-19 Country Strategies Counteraction: A System Analysis Experience. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya = Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations*, 2021, vol. 26, no. 5, pp. 167–179. DOI: 10.15688/jvolsu4.2021.5.13. (In Russ.).

18. Minjasheva G. I. Respect for Human Rights During Mandatory Vaccination. *Aktual'nye problemy gosudarstva i obshhestva v oblasti obespechenija prav i svobod cheloveka i grazhdanina = Actual Problems of The State and Society in the Field of Ensuring Human and Civil Rights and Freedoms*, 2021, no. 1, pp. 248–253. (In Russ.).

19. Pankevich N. V., Rudenko V. V. Self-Isolation as a Legal Regime: the Russian Experience. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika = Legal Order: History, Theory, Practice*, 2021, no. 2 (29), pp. 16–23. (In Russ.).

20. Grigorieva N.S. Citizens and Society in the face of COVID-19 Pandemic: Public Interest versus Individual Freedom. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik = Public Administration. E-journal (Russia)*, 2021, no. 84, pp. 147–164. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-147-164. (In Russ.).

21. Bumke Ch. Privatautonomie. Grundelement privatrechtlicher Ordnungsbildung im demokratischen Verfassungsstaat, in: Bumke Ch., Röthel A. (eds.). *Autonomie im Recht. Gegenwartsdebatten über einen rechtlichen Grundbegrif*, Tübingen, Mohr Siebeck Publ., 2017, pp. 69–90. (in German).

22. Basedow J. *The Law of open Societies – private ordering and public regulation of international relations*. Moscow, Norma Publ., 2016. 384 p. (In Russ.).

23. Velasco J. M. From a Bounded View to a Globalized Perspective: Considerations on a Human Right to Health, in: Roldán C., Brauer D.l., Rohbeck J. *Philosophy of Globalization*, De Gruyter, 2018, pp. 137–151.

24. Conk G. Reactions and Overreactions: Smallpox Vaccination, Complications, and Compensation. *Fordham Environmental Law Review*, 2002, Vol. 14, no. 3, pp. 439–498.

25. Wortley P.M., Schwartz B., Levy P.S., Quick L.M., Evans B., Burke B. Healthcare workers who elected not to receive smallpox vaccination. *American Journal of Preventive Medicine*, 2006, no. 30(3), pp. 258–265. DOI: 10.1016/j.amepre.2005.10.005.

26. Macleod S., Hodges C., Byrne R., Hodges C.J.S., Bright C., Mason S., Tulibacka M. Redress schemes for personal injuries. Oxford, Portland, Oregon, Hart Publishing, 2017, 690 p.

27. Moiseeva K.E., Alekseeva A.V. Main reasons for vaccination refusals. *Sotsial'nye aspekty zdorov'ya naseleniya = Social aspects of population health*, 2019, no. 65(5), art. 9, available from: http://vestnik.mednet.ru/content/view/1104/30/lang,ru/. DOI: 10.21045/2071-5021-2019-65-5-9. (In Russ.).

28. Markova E.N. Mandatory vaccination in the era of the covid-19 pandemic: shall we either introduce or cancel the requirement? *Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Journal of the Belarusian State University. Law*, 2020, no. 3, pp. 38–45. (In Russ.).

29. D'jakova E.G., Trahtenberg A.D. Expert knowledge in conditions of epistemological distrust: 5G, COVID-19 and counter-scientific discourse, in: *Krizisy nashego vremeni kak vyzov obshchestvu, kul'ture*, Materials of the XXIII International Scientific and Practical Conference, April 15–16, 2021, Yekaterinburg, Humanities University Publ., 2021, pp. 103–109. (In Russ.).

30. Bobrova N.A. Conflict of interest: law enforcement and conflictology. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 89–99. DOI: 10.52468/ 2542-1514.2021.5(4).89-99. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Панкевич Наталья Владимировна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник
Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук
620066, Россия, г. Екатеринбург, ул. С. Ковалевской, 16
E-mail: n.pankevich@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7661-1754
ResearcherID: AAO-9803-2021
SPIN-код РИНЦ: 8940-7486; AuthorID: 403798

Руденко Валентина Викторовна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник
Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук
620066, Россия, г. Екатеринбург, ул. С. Ковалевской, 16
E-mail: emikh.valentina@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6641-691X
SPIN-код РИНЦ: 4985-2588; AuthorID: 610258

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Natalia V. Pankevich – PhD in Political Sciences, Senior Researcher
Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
16, S. Kovalevskoi ul., Yekaterinburg, 620066, Russia
E-mail: n.pankevich@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7661-1754
ResearcherID: AAO-9803-2021
RSCI SPIN-code: 8940-7486; AuthorID: 403798

Valentina V. Rudenko – PhD in Law, Senior Researcher
Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
16, S. Kovalevskoi ul., Yekaterinburg, 620066, Russia
E-mail: emikh.valentina@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6641-691X
RSCI SPIN-code: 4985-2588; AuthorID: 610258

ISSN 2542-1514 (Print)

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Панкевич Н.В. Вакцинация от COVID-19 в системе национальной безопасности Российской Федерации: согласование частных и публичных интересов / Н.В. Панкевич, В.В. Руденко // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 75–94. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).75-94.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Pankevich N.V., Rudenko V.V. COVID-19 vaccination in the national security system of the Russian Federation: coordination of private and public interests. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 75–94. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).75-94. (In Russ.).

УДК 347.73
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).95-120

CC BY 4.0

ФИСКАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИЮ КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЙ

И.А. Цинделиани[1], Е.Г. Васильева[2], М.А. Егорова[3], Д.В. Тютин[1], Ж.Г. Попкова[4]
[1] *Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия*
[2] *Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Краснодар, Россия*
[3] *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*
[4] *Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия, г. Нижний Новгород, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
4 августа 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 октября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Налоговый кодекс, налог, налоговые вычеты, гарантии, СЗПК, стабилизационная оговорка, налоговые преференции, защита, поощрение капиталовложений, инвестиционные проекты, субсидии

Представлены результаты комплексного исследования проблем, обусловленных вступлением в силу закона о защите и поощрении капиталовложений и реализуемой фискальной политикой в данной сфере. Исследованы теоретические и практические проблемы осуществления фискальной политики, связанной с реализацией заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений. На основе проведенного исследования выявлены перспективы развития правового регулирования правоотношений, связанных с проводимой фискальной политикой государства в сфере инвестиционной деятельности. Представлены предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.
Разделы 1, 2, 7 подготовлены И.А. Цинделиани совместно Е.Г. Васильевой; раздел 3 – И.А. Цинделиани совместно Ж.Г. Попковой; 4 – И.А. Цинделиани совместно М.А. Егоровой; 5 и 6 – И.А. Цинделиани совместно Д.В. Тютиным; 8 – И.А. Цинделиани совместно Е.Г Васильевой, М.А. Егоровой, Ж.Г. Попковой, Д.В. Тютиным.

FISCAL ISSUES OF GOVERNMENT POLICY FOR THE INVESTMENT PROTECTION AND PROMOTION

Imeda A. Tsindeliani[1], Evgeniya G. Vasilyeva[2], Maria A. Egorova[3], Denis V. Tyutin[1], Zhanna G. Popkova[4]
[1] *Russian State University of Justice, Moscow, Russia*
[2] *North Caucasus Branch of the Russian State University of Justice, Krasnodar, Russia*
[3] *Kutafin Moscow State Law University, Moscow, Russia*
[4] *Volga Branch of the Russian State University of Justice, Nizhny Novgorod, Russia*

Article info
Received –
2022 August 4
Accepted –
2022 October 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Tax code, tax, taxation, tax refund, guarantees, investment protection and promotion agreements, stabilisation clause, tax

The subject. The institution of investing in the Russian Federation is determined by the set of economic and legal reformations. That is why discussions and debates about the necessity of creating of the investment code, unification of existing rules of investment activity regulation still exist. It is also necessary to form and systemise a kind of a common registry of state support measures and it is also necessary to control the provision of state support. Russian science studies legal regulation of state support of business subjects only in specific ways. Despite the plenty of works on the topic of legal regulation of activity of small and medium-sized businesses, this field of legislation is not developed enough to give an opportunity to conduct complex researches of theoretical and practical aspects relating to exclusively legal and financial framework of state support of the investment activity. In this article we detect and reveal general problems connected to introducing of tax frameworks of state support of promotion of investments in the conditions of existing Russian legislation. In the context of this article we show the analysis of novelties related to

ISSN 2542-1514 (Print)

preferences, investment promotion, capital projects, tax subsidies

legal regulation of tax instrument of state support of investments. Theoretical importance of this article lies in suggestions on improving of this field of national legislation.
This research is aimed at theoretical realising of legal regulations of current measures on performing of tax policy while implementing Act on investments.
The methodology. The basic method of research of mentioned problems is a formal legal one. There are some problems in the process of investing based on the Agreement on protection and promotion of investment. With the help of this method these problems were examined taking into consideration the implementing tax policy in this field of entrepreneurship.
The main results. Several legal problems are revealed and specified in this article. Authors prove their own point of view which consists of idea of detailed theoretical elaboration of the problematics in order to implement a framework of Agreement on protection and promotion of investment successfully, given that it is necessary to enact the list of bylaws by the Government of the Russian Federation and to create an impeccable software.
Conclusions. Authors suggest measures for improving of legal regulations of current investment legislation and tax and fees legislations. It is crucial to point out that such issues as a procedure of entering into agreements (including the procedure of holding a tender within public project initiative) and common requirements to them; standard form of an agreement; the procedure of monitoring of realisation stages of an investment project (in relation to which the Agreement on protection and promotion of investment was signed); the procedure of keeping of a register of such Agreements; the procedure of the identifying of the level of the compensation of spendings needed for the project's realisation and as well as spendings on payments of credits and loans' interests, coupon payments from the bonded loan and etc. From the point of view of the legal regulation's systematisation the complex law institution has been formed, and it contains principles and rules of both public and private law. The complexity of legal relationship, appearing in the process of investing, requires to take into account public and private interests, and moreover it conditions the necessity of intersectoral legal regulation. Combining diverse legal means provided for in the context of legal regulation of budgetary and tax relationships public legal entities in order to achieve a maximum effect can provide the stimulation of growth of investment which is able to become a booster for economic growth of the state.
Contribution. Imeda A. Tsindeliani and Evgeniya G. Vasilyeva contributed to the design and implementation of the research presented in sections 1-2, 7; Imeda A. Tsindeliani and Zhanna G. Popkova contributed to the design and implementation of the research presented in section 3; Imeda A. Tsindeliani and Maria A. Egorova contributed to the design and implementation of the research presented in section 4; Imeda A. Tsindeliani and Denis V. Tyutin contributed to the design and implementation of the research presented in sections 5-6; Imeda A. Tsindeliani, Evgeniya G. Vasilyeva, Zhanna G. Popkova, Maria A. Egorova, Denis V. Tyutin contributed to the analysis of the results (section 8).

1. Введение

В современной финансовой политике, основанной на концепции «проактивного» государства, активно внедряются инструменты поддержки деловой активности. Ряд реформ последних лет позволил укрепить финансовую устойчивость и экономический суверенитет России, позволил создать комфортные условия для активизации инвестиционной деятельности в национальной экономике.

На модернизацию элементов финансовой системы государства оказывают значительное влияние и современный этап промышленной революции, который обусловил переход экономических систем государства на новые технологические рельсы, которые позволяют формировать и развивать цифровую экономику [1, с. 13].

На протяжении десятилетий формирование базы правового регулирования инвестиционных отношений в России носило, в целом, не упорядоченный характер и не опиралось на какой-либо общий концепт [2, с. 117].

Например, Р.С. Бевзенко высказывал мнение о том, что в нашем так называемом «инвестиционном законодательстве» нет ничего, кроме лозунгов о том, как государство любит инвесторов, клянется всячески их защищать и не обижать, в нем, на самом деле, нет норм, т. е. нет конкретных правил пове-

ISSN 2658-4050 (Online)

дения[1]. По этой причине возможно и сложился определенный подход в правоприменительной практике, согласно которому «инвестиции» не имеют собственного строгого или общепризнанного юридического содержания, а потому, при использовании в наименованиях договоров, они могут обозначать разнообразные отношения, складывающиеся между участниками гражданского оборота[2], и необходимо устанавливать правовую природу соответствующих договоров и разрешать спор по правилам гл. 30 («Купля-продажа»), 37 («Подряд»), 55 («Простое товарищество») ГК РФ и т. д.[3]

Тем не менее, в существующих сегодня условиях осуществления финансово-хозяйственной деятельности, инвестиционные проекты обладают повышенной важностью. Инвестирование, в настоящее время, может иметь существенное значение для повышения эффективности предпринимательской деятельности. Отметим, что в отношениях с иностранными инвесторами Российская Федерация придерживается принятых международных стандартов.

Кратко, «технологию» взаимного иностранного поощрения, сложившуюся на практике, можно описать следующим образом: государство, в порядке «благодарности» за инвестиции из-за рубежа и для привлечения таких инвестиций, в международном договоре согласовывает пониженную ставку налога на прибыль (доход) с дивидендов, выплачиваемых иностранному инвестору[4].

Актуальность данного исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с реализацией фискальной политики государства в сфере инвестиционной деятельности. В современной правовой науке теоретические разработки в области правового регулирования инвестиционной деятельности недостаточны, несмотря на наличие ряда работ [3–9]. Современное российское налоговое право в части вопросов правового регулирования налоговой оптимизации не является совершенным, оно видоизменяется с учетом предъявляемых к нему экономических, политических и социальных требований [10, с. 2].

Институт инвестирования в Российской Федерации предопределен комплексом экономических и правовых реформаций. Поэтому не прекращаются продолжительные дискуссии в части появления российского инвестиционного кодекса унификации регулирования инвестиционной деятельности, систематизации и формирования единого реестра мер государственной поддержки, контроля за предоставлением мер государственной поддержки [11–15]. В настоящее время правовые нормы, регулирующие отношения по осуществлению инвестиционной деятельности, располагаются в нескольких правовых актах. При таких обстоятельствах, создание кодифицированного акта, регулирующего инвестиционную деятельность, представляется наиболее объективным и целесообразным. Инвестиционный кодекс сможет обобщить и унифицировать в едином правовом акте существующие правила, регулирующие инвестиционную деятельность, меры ее государственной поддержки, что будет способствовать качественному улучшению инвестиционного климата в стране.

Закон Российской Федерации от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»[5] предусматривал определенную степень защиты субъектов инвестиционной деятельности, заключавшими государственные контракты, но, как правило, на практике стабильных условий инвесторы не получали [16, с. 113].

В последнее время появились новые инструменты поддержки для реализации инвестиционных проектов. Вопросы повышения инвестиционной привлекательности России нашли отражение не только в экономической, но и в юридической литературе. Существует настоятельная необходимость в теоретическом исследовании вопросов, касающихся сущности и принципов осуществления инвестиционной деятельности, инструментов реализации инвестиционных проектов, гарантий и мер поддержки, формирования единого реестра мер государственной поддержки, преимущественных условий, вклю-

[1] Легализованная продажа того, чего нет // Право.ru. 9 авг. 2011. URL: http://pravo.ru/review/face/view/58568/ (дата обращения: 22.07.2022).

[2] Постановления Президиума ВАС РФ от 6 сентября 2011 г. № 4784/11, от 24 января 2012 г. № 11450/11, от 5 февраля 2013 г. № 12444/12, от 2 июля 2013 г. № 1039/13, от 23 июля 2013 г. № 1541/13.

[3] Пункт 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 11 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» // Вестник ВАС. 2011. № 9.

[4] Определение ВС РФ от 2 октября 2019 г. № 307-ЭС19-8719 (процитировано в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020) (утв. Президиумом ВС РФ 10 июня 2020 г.).

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.

чая фискальные меры поддержки инвестиционной деятельности. На правовое регулирование налогообложения прибыли и доходов в Российской Федерации влияет множество факторов, среди которых важное место занимает интернационализация налогового права. Все больше налоговых правоотношений носит трансграничный характер [17, с. 67]. В последние годы в российское налоговое право введены институты, сложившиеся и применяемые в налоговом праве зарубежных стран. Указанные процессы протекают поступательно и характеризуются частым внесением изменений в законодательство, что свидетельствует о том, что концепция деофшоризации и реализации плана *BEPS* не всегда детально проработана на стадии принятия законопроектов [17, с. 73].

Полагаем целесообразным дополнительно проработать указанные вопросы в целях гармонизации правового регулирования инвестиционной деятельности, учитывая, что данная сфера правоотношения подвергается воздействию как принципами и нормами публичного права, так и частного права. Исследователи, в частности К.А. Пономарева, отмечает, что режим недискриминации предполагает, что «каждое государство обладает правом на предоставление субъектам его национального права со стороны государства-партнера таких условий налогообложения, которые не хуже условий, предоставляемых этим государством субъектам национального права других стран» [18, с. 79]. Так же автор говорит о том, что налоговые полномочия представляют собой необходимое условие гарантии внешней независимости государства и его внутреннего суверенитета. Она отмечает, что при отсутствии способности к привлечению в бюджет налоговых доходов, ни одно современное государство не сможет достигнуть ни единой политической или же экономической цели [18, с. 79].

Сегодня наблюдается постепенное развитие правовых инструментов осуществления государственной поддержки капиталовложений в отечественном законодательстве. Генеральный директор Российского фонда прямых инвестиций К.Д. Дмитриев считает, что «инициатива осуществления капиталовложений в полном объеме должна принадлежать самим инвесторам, которых невозможно заставить осуществлять инвестиции насильно, так как именно бизнес формирует необходимую для экономического роста основу, а государство, в свою очередь, обеспечивает для этого все необходимые условия»[6].

Отметим, что работа в данном направлении осуществляется, так с целью предоставления дополнительных гарантий и преференций для инвесторов в российскую экономику принят Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»[7] (далее – Закон № 69-ФЗ, Закон о защите капиталовложений, Закон о ЗПК), который был подготовлен во исполнение п. 1 поручения Президента РФ от 4 апреля 2019 г. № Пр-566. В 2016–2018 гг. доля капиталовложений в ВВП Российской Федерации составила 21,1 %, прирост инвестиций составил 3,0 %, что в 1,5–2 раза ниже показателя стран, находящихся в активной стадии развития (например, Китай – 44,8 и 5,9 %, Индонезия – 33,9 и 6,4 %, Индия – 31 и 7,8 % соответственно, по данным Всемирного Банка). Этот разрыв может быть сокращен только за счет реализации отложенного инвестиционного спроса крупных компаний, так как именно они формируют до 75 % новых инвестиционных проектов[8]. В настоящее время планируется заключить 100 соглашений о защите и поощрении капиталовложений (далее – СЗПК) почти на 2 трлн руб., а к концу 2024 г. – 600 таких соглашений с общим объемом инвестиций 12,6 трлн руб. Среди тех, кто заключил СЗПК, много крупных компаний: «Апатит» (ГК «Фосагро»), Тепличный комплекс «Зеленая линия» (входит в группу компаний «Магнит»), «Мираторг», *Wildberries*, Сокольский ЦБК (ГК «Сегежа»)[9].

Соответственно, с 2020 г. на федеральном уровне внедрен новый инструмент стимулирования инвестиционной активности. СЗПК предоставляет инвестору как возможность получения мер государственной поддержки, так и право на стабилизацию

[6] Бизнес обсудил на ПМЭФ инвестиции в будущее России через нацпроекты // Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС). URL: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6529841 (дата обращения: 22.07.2022).

[7] Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 3 апр. № 72.

[8] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»: https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7 (дата обращения: 22.07.2022).

[9] Forbes. URL: https://www.forbes.ru/finansy/438509-minekonomrazvitia-opozdalo-zapustit-gosinformsistemu-kapitalovlozenia (дата обращения: 22.07.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

норм, регулирующих деятельность в рамках реализации инвестиционного проекта, т. е. гарантию неухудшения его правового положения. В рамках СЗПК организация сможет осуществлять не только новое строительство, но также модернизацию и реконструкцию уже существующих объектов недвижимого имущества. При этом, сама процедура заключения указанных соглашений значительно упрощена Законом № 69-ФЗ. В результате, соглашением фактически устанавливается новая форма сотрудничества государственно-публичных образований и бизнеса, которые становятся равнозначными субъектами гражданско-правовых отношений, что, в конечном счете, дает возможность осуществлять прогнозирование условий реализации инвестиционных проектов. Таким образом, Закон № 69-ФЗ дополнил существующее правовое регулирование в сфере частных инвестиций, установил и закрепил новые меры государственной поддержки, механизм, гарантирующий неизменность условий реализации крупных инвестиционных проектов и условий получения инвесторами компенсаций. В свою очередь, это обусловило необходимость и совершенствование правового регулирования налогообложения в данной сфере.

2. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений – новая форма защиты инвестиций и государственно-частного партнерства

Закон о защите капиталовложений в России направлен на улучшение инвестиционного климата, он придаст стимулирующий импульс развитию экономики страны по ускорению темпов роста инвестиций и их доли в валовом внутреннем продукте. Его основная задача заключается в формировании максимально благоприятных условий для осуществления инвестиционной деятельности на территории России. Решение же указанной задачи заключается в распространении на инвесторов и организации инвестиционных режимов, которые смогут обеспечить прозрачность правового регулирования инвестиционной деятельности, ее стабильность и стимулирование. Закон о защите капиталовложений направлен на ускорение развития инвестиционной деятельности и увеличение доли инвестиций в валовом внутреннем продукте. Так, за 2020 г. планетарный ВВП сократился на 3,5 %, что связано с эпидемиологической обстановкой и введением вынужденных ограничений, что, в свою очередь, отразилось на условиях ведения бизнеса и экономической динамике в целом. Темпы роста ВВП РФ в декабре 2020 г. замедлились до 4,3 % после 5,3 % в ноябре, по итогам 2021 г. экономика выросла на 4,6 %[10].

Закон о защите капиталовложений был принят в целях улучшения инвестиционной привлекательности, придания соответствующего импульса развитию экономики, для обеспечения должного правового механизма государственных гарантий инвестиций. Основное предназначение принятого Закона сводится к максимальному улучшению сотрудничества между государством и организаторами проекта и сохранения первоначальных условий, при которых был подписан инвестиционный проект. Закон о защите капиталовложений сможет обеспечить реализующим инвестиционные проекты компаниям стабильность и предсказуемость в части правового регулирования, для чего единственным условием будет являться заключение с публично-правовыми образованиями СЗПК. Кроме того, указанным Законом были заложены основы формирования единого реестра всех существующих сегодня мер государственной поддержки, что представляет собой достаточно важный этап на пути к контролю за их предоставлением и систематизацией.

Достоинствами Закона № 69-ФЗ является установление прозрачной правовой регуляции правоотношений, связанных с участием публично-правовых образований в инвестиционной деятельности, которые предусматривают возможность привлечения к реализации инвестиционного проекта частного инвестора, а также установление определенных параметров участия публично-правового образования в такой деятельности в соответствии с практикой реализации коммерческих инвестиционных проектов в целях обеспечения интересов публично-правовых образований. В результате принятия Закона № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации», в целях систематизации законодательства в сфере инвестиционной деятельности, частично признаны утратившими силу отдельные положения Закона РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»[11] (За-

[10] РИА Новости. URL: https://ria.ru/20220209/vvp-1771964873.html (дата обращения: 22.07.2022).

[11] Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР от 18 июля 1991 г. № 29. Ст. 1005 (в части норм, противоречащих Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ).

кон № 1488-1)[12] и Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (Закон № 160-ФЗ)[13]. Следует отметить, что Закон № 1488-1 и Закон № 160-ФЗ включают значительное количество норм-деклараций. Более того, отдельные правоотношения, на которые распространяли свое действие Закон № 1488-1 и Закон № 160-ФЗ ранее были урегулированы гражданским или бюджетным законодательством, в том числе в ходе проведенной кодификации, а также иным законодательством и не требовали дублирования. Например, это касается норм о праве инвестора застраховать свои инвестиции (п. 3 ст. 15 Закона № 1488-1[14]), об обязанности инвестора возместить убытки другим субъектам инвестиционной деятельности (п. 1 ст. 17 Закона № 1488-1[15]) и др.[16] Согласно разъяснениям, изложенным в п. 11, 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», применяя ст. 15 ГК РФ, следует учитывать, что по общему правилу лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков. Возмещение убытков в меньшем размере возможно в случаях, предусмотренных законом или договором в пределах, установленных гражданским законодательством.

Представляется целесообразным в последующем (на следующем этапе систематизации инвестиционного законодательства) признать утратившим силу Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (Закон № 39-ФЗ[17]), по причине невозможности инкорпорирования отдельных норм Закона № 39-ФЗ в Закон № 69-ФЗ в связи с их архаичностью и несоответствием современным подходам к инвестиционной деятельности. Например, в Законе № 39-ФЗ под инвестиционным проектом понимается обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, включая проектную документацию, разработанную в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план). Согласно представленному определению инвестиционного проекта, он выступает в качестве своеобразного «набора документов», в соответствии с чем выстраивается все регулирование инвестиционной деятельности в рамках указанного закона. В настоящее же время в содержание понятия «инвестиционного проекта» заложен совершенно другой смысл[18]. Так, инвестиционный проект сегодня рассматривается с учетом положений п. 3 ст. 2 Закона № 69-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 июня 2022 г. № 226-ФЗ) – ограниченный по времени осуществления и затрачиваемым ресурсам комплекс взаимосвязанных мероприятий и процессов, направленный на создание (строительство) и последующую эксплуатацию новых либо на реконструкцию и (или) модернизацию, проводимую в соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, и последующую эксплуатацию существующих объектов недвижимого имущества (в том числе на реконструкцию и (или) модернизацию, проводимую в соответствии с проектной документацией, получившей положительное заключение государственной экспертизы, и последующую эксплуатацию существующих объектов недвижимого имущества на основании концессионного соглашения или договора аренды) и (или) комплекса объектов движимого и недвижимого имущества, связанных между собой, и (или) на создание и использова-

[12] Настоящий закон признан утратившим силу в части норм, противоречащих Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

[13] Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3493.

[14] Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР от 18 июля 1991 г. № 29. Ст. 1005.

[15] Там же.

[16] Определение ВС РФ от 2 сентября 2021 г. по делу № А40-339710/2019; Определение ВС РФ от 24 ноября 2020 г. по делу № А43-37766/2019; Решение № 2-4746/2018 2-650/2019 от 23 июля 2019 г. по делу № 2-4746/2018 // Судебные и нормативные акты РФ: офиц. сайт. URL: https://sudact.ru (дата обращения: 22.07.2022).

[17] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.

[18] Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 48. Ст. 6658.

ние результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации в целях извлечения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта, в том числе предотвращения или минимизации негативного влияния на окружающую среду[19].

Помимо всего прочего, систематизация уже имеющихся сегодня принципов и норм права, в части осуществления правового регулирования инвестиций и разработка новых повлечет за собой необходимость проведения глубокого анализа накопленного отечественного и международного опыта в части организации инвестиционной деятельности публично-правовых образований, подготовки проектов изменений в обширный перечень подзаконных нормативных актов, осуществления оценки их влияния на процесс реализации национальных проектов с последующей синхронизацией вероятных изменений с бюджетным законодательством РФ и механизмами управления государственным (муниципальным) имуществом.

На основании вышеизложенного резюмируем. В рамках реализации Закона № 69-ФЗ с инвестором заключается публично-правовой договор с гражданско-правовыми элементами, содержащий все необходимые условия реализации инвестиционного проекта. Заметим, что публично-правовое образование будет ответственно за нарушение договорных условий, а при определенных условиях сможет в одностороннем порядке расторгнуть договор с недобросовестным инвестором. Соглашение может заключаться как по инициативе публично-правовых образований, так и самого инвестора. В случае, если инициатором выступает публично-правовые образование (РФ или субъект РФ), проводится конкурсная процедура, по результатам которой с победителем подписывается соглашение. Инвестор, предлагающий собственный проект, может направить заявление и соответствующий пакет документов в Минэкономразвития РФ на рассмотрение, по итогам которого принимается решение о целесообразности заключения СЗПК.

Важно отметить, что Закон фактически предлагает новый инструментарий по ускорению темпов роста инвестиций и их доли в валовом внутреннем продукте страны. Насколько он будет эффективным, способным улучшить инвестиционный климат в стране, сможет придать существенный импульс развитию экономики страны покажет время и практика его правоприменения.

3. Стабилизационная оговорка – новая форма защиты капиталовложений, принцип неизменности условий инвестиционной деятельности

Для инвесторов, осуществляющих на территории страны инвестиционную деятельность, установлена определенная система гарантий и защиты в сфере налогообложения, так называемая «стабилизационная оговорка» [19, с. 48], заключающаяся в стабильности (неизменности) правового регулирования. Она включает нормы о мерах государственной поддержки и обязательство не допускать ухудшения финансовых показателей инвестиционного проекта. Например, организация, которой реализуется тот или иной инвестиционный проект, вправе заключить соглашение о защите и поощрении капиталовложений с одним или же с несколькими публично-правовыми образованиями. В соответствии с данным соглашением публично-правовые образования будут гарантировать организации не применять в ее отношении актов, которые могут негативно отразиться на ходе реализации инвестиционного проекта.

Стабилизационная оговорка, представляет собой сложившийся в мировой практике принцип защиты инвестора от ужесточения национального законодательства, регулирующего режим инвестиций, в течение конкретного периода времени. В ранее действующем российском законодательстве, стабилизационные оговорки присутствовали в ином виде отличном от действующего законодательства, так в Законе об иностранных инвестициях она действовала только в отношении иностранных инвесторов, а в Законе об инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений – оговорка распространялась как на российских, так и иностранных инвесторов. При этом условия реализации стабилизационной оговорки, предусмотренные указанными законами, имели ряд отличий, в связи с чем на практике возникали определенные трудности, неопределенности в их правоприменении.

Основу стабилизационной оговорки составляет принцип о том, что, если содержащиеся в договоре обязательные для сторон правила соответствовали действующему в момент его заключения законодательству, то они сохранят свою силу за исключением случаев, когда законом установлено, что его действие распространяется на отношения, которые возникли из договоров, заключенных ранее[20].

[19] Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 27. Ст. 4627.

[20] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 21 декабря

ISSN 2542-1514 (Print)

Можно отметить, что российское законодательство и ранее могло предусматривать, например, некоторые особенности действия актов законодательства о налогах и сборах в отношении определенной категории налогоплательщиков, предусматривающие сохранение налогового бремени при неблагоприятном для них изменении законодательства (что иногда обозначалось как «дедушкина оговорка» [20]). Изначально следует отметить, что традиционным считается подход, в соответствии с которым – позднейший закон отменяет закон, предшествующий (если тот ему противоречит) [21, с. 236]. Именно такой подход демонстрируют и высшие судебные органы, разъясняя положения о порядке вступления федерального закона в силу и актах, утративших силу при этом[21].

В правоприменительной практике[22] также нормы, защищающие инвестора от изменения законодательства принимающей стороны, обозначены, именно как «дедушкина оговорка»[23]. По сведениям, приведенным А.Н. Козыриным, само понятие «дедушкина оговорка» пришло из практики конституционного законодательства США конца XIX в. [22, с. 39].

Варианты актуальных норм, содержащих «дедушкину оговорку», закреплены в п. 4.2, 4.3 ст. 5 НК РФ; ст. 38 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Таким образом, так называемая гарантия неизменности налоговых условий является одной из наиболее важных, которую получает инвестор при реализации проекта. Заметим, что данная гарантия реализуется только при наличии определенных условий и зависит от того, с каким публично-правовым образованием было заключено СЗПК.

С учетом положения о стабилизационной оговорке ст. 5 НК РФ была дополнена п. 4.3[24], согласно которому положения актов законодательства о налогах и сборах, в том числе в части введения новых налогов и (или) сборов, вступившие в силу после даты включения в реестр сведений о заключении с налогоплательщиком (плательщиком сборов) СЗПК (далее – последующие акты законодательства о налогах и сборах), не применяются в отношении налогоплательщиков (плательщиков сборов) в части правоотношений, связанных с исполнением такого соглашения, а также гл. 3.6 НК РФ «Особенности налогообложения при реализации соглашений о защите и поощрений капиталовложений»[25], устанавливающая особенности налогообложения участников инвестиционной деятельности и ряд изменений, внесенных в гл. 25 «Налог на прибыль», гл. 30 «Налог на имущество организаций» и гл. 31 «Земельный налог»[26]. Таким образом, был реализован один из вариантов установления так называемой «дедушкиной оговорки» в налоговом праве, предполагающий закрепление неизменных правил налогообложения

2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29 декабря 2021 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

[21] Определение Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2002 г. № 321-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статьи 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 2.

[22] Обзор практики разрешения судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12 июля 2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 7, июль; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 октября 2005 г. дело № А56-6543/2005 (одно из первых в судебной практике); Постановление Президиума ВАС РФ от 18 января 2011 г. № 12105/10 по делу № А05-7314/2008; Постановление от 12 апреля 2016 г. по делу № А55-9374/2015; Определение ВС РФ от 24 ноября 2021 г. по делу № А14-65/2020 // Судебные и нормативные акты РФ: офиц. сайт. URL: https://sudact.ru (дата обращения: 22.07.2022).

[23] Пункт 8 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 18 января 2001 г. № 58 «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3; Постановление Президиума ВАС РФ от 2 сентября 2003 г. № 3562/03; Постановление Президиума ВАС РФ от 15 мая 2007 г. № 14632/06.

[24] Пункт 4.3 введен Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 70-ФЗ.

[25] Глава 3.6 НК РФ введена Федеральным законом от 28 июня 2022 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

[26] Введены Федеральным законом от 28 июня 2022 г. № 225-ФЗ, отдельные положения применяются с 28 июля 2022 г.; часть поправок с 1 января 2023 г.; часть – к соглашениям заключенным после 1 июня 2022 г., стороной которых является Российская Федерация.

ISSN 2658-4050 (Online)

инвестиционной деятельности непосредственно в НК РФ [23].

В Законе № 69-ФЗ прямое указание на наличие налоговых стимулов предусмотрено в качестве меры государственной поддержки в ст. 15 в виде налогового вычета (фактически понесенные затраты, уменьшающие подлежащие уплате в бюджет суммы налогов) в прямо определенных случаях. Подобным образом данные положения в настоящее время трактуются и налоговым законодательством.

Что касается деятельности в рамках СЗПК, то здесь организациям гарантирована защита от изменения в налоговых правилах. В качестве исключения будут выступать случаи введения новых налогов, связанных с отменой ранее действовавших обязательных платежей, обладающие сходным объектом налогообложения. Иными словами, от таких платежей организации освобождены не будут.

В случаях, когда СЗПК заключается с субъектом РФ, не будут применяться положения последующих законодательных актов в области налогов и сборов в части изменения порядка определения налоговой базы, налоговых ставок и льгот, а также в части порядка и сроков уплаты по налогу на имущество организаций и транспортному налогу. Если СЗПК заключено с Российской Федерацией и субъектом РФ, то организации будет гарантирована защита от изменений вышеуказанных правил по налогу на имущество организаций и транспортному налогу, а также по налогу на прибыль организаций. Кроме того, организации гарантируется защита от изменений в части сроков уплаты и порядка возмещения НДС, а также от введения новых налогов и сборов. Если СЗПК заключено с субъектом РФ и муниципальным образованием, то в отношении организации не будут применяться положения последующих законодательных актов о налогах и сборах в части изменения вышеобозначенных правил по налогу на имущество организаций и транспортному налогу, изменения налоговых ставок и льгот, а также порядка и сроков уплаты земельного налога. Если СЗПК заключено с Российской Федераций, субъектом РФ и муниципальным образованием, то в отношении организации не будут применяться положения последующих законодательных актов о налогах и сборах в отношении всех вышеназванных налогов[27].

Дополнение в ст. 5 НК РФ обусловлено обеспечением неизменности законодательства о налогах и сборах для участников соглашений о защите и поощрении капиталовложений. Таким образом, закреплены особенности неприменения к таким лицам новых правовых актов в сфере налогообложения, вступающих в силу после включения лица в реестр участников соглашений. Исключение – акты, вводящие налоговые льготы.

Представляется, что стабилизационная оговорка для инвесторов, будет выступать как определенная дополнительная гарантия от неблагоприятных последствий изменения законодательства, являясь ключевым моментом в обеспечении сохранения стабильных условий хозяйственной деятельности компаний на территории государства. Стабилизационная оговорка применяется дифференцировано, в зависимости от ряда обстоятельств, в том числе от публично-правового образования по СЗПК, объема капиталовложений организации, реализующий проект, отрасли экономики, в которой осуществляется реализация инвестиционного проекта.

3.1. Содержание, условия применения, период действия стабилизационной оговорки

В действующем законодательстве, и применительно к налоговому, под стабилизационной оговоркой подразумевается неизменность установленных правовых регуляций, в том числе по отдельным видам налогов (по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, транспортному налогу, срокам уплаты и порядку возмещения НДС, новым налогам и сборам), а также неизменность условий землепользования и градостроительной деятельности при реализации инвестиционных проектов.

В рамках принятого Закона № 69-ФЗ не применяются к участникам СЗПК положения актов налогового законодательства, вступающие в силу после даты включения в специальный реестр сведений о заключении СЗПК. Стабилизационная оговорка вводит определенный запрет на законодательные изменения, с определенными особенностями, в течение всего срока ее действия.

Законом № 69-ФЗ предусматривается предоставление стабилизационной оговорки на основании соглашения о защите и поощрении капиталовложений на срок 6, 15 или 20 лет при условии осуществления капиталовложений в объеме не менее: 250 млн руб. – для проектов в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта; 500 млн руб. – для проектов в сфере цифро-

[27] Федеральный закон от 1 ареля 2020 г. № 70-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2000.

вой экономики, экологии, сельского хозяйства; 1,5 млрд руб. – для проектов в сфере обрабатывающего производства; 5 млрд руб. – для проектов в иных отраслях, за исключением игорного бизнеса, производства табачных изделий и алкогольной продукции, жидкого топлива, добычи нефти и газа.

Законом предусмотрена возможность продления стабилизационной оговорки на 6 лет по заявлению инвестора, если он заключил контракты с субъектами малого и среднего предпринимательства на сумму не менее 18 % от общего объема инвестиций, а также если он принял на себя обязательства по инвестированию более 1 млрд руб. дохода от реализации Инвестиционного проекта. Стабилизационная оговорка действует только в отношении реализуемого Инвестиционного проекта. Инвестор при наличии у него наряду с Инвестиционным проектом иной деятельности обязан вести раздельный учет продукции и иных показателей, имеющих значение для подтверждения права на применение стабилизационной оговорки.

При осуществлении капиталовложений объемом более 10 млрд руб., в стабилизационную оговорку могут быть включены и неналоговые платежи на срок до 3 лет, а также вывозные таможенные пошлины. В дополнение предлагается стабилизация мер государственной поддержки, которые предоставляются проектам посредством реализации механизма признания соглашений о предоставлении поддержки связанными договорами и дополнения СЗПК основными условиями указанных договоров. Кроме того, предусматривается также и формирование электронного реестра мер государственной поддержки. Помимо всего прочего, предусматривается опциональное участие муниципальных образований в СЗПК при условии их согласия, что дает возможность включить в «стабилизационную оговорку» еще и земельный налог, а также отдельные акты в сфере градостроительной деятельности и землепользования.

Для организаций – участников СЗПК, реализующих проекты, предусматривается возможность компенсации расходов на инфраструктуру, которая формируется в балансе организации, которая реализует проект, регулируемой организации, субъекта Российской Федерации или же Российской Федерации, а также муниципального образования за счет вновь поступающих налогов от реализуемого проекта. Помимо этого, компенсации могут подлежать расходы организаций на социальную, энергетическую, транспортную, цифровую и коммунальную инфраструктуры.

У Российской Федерации, субъекта Российской Федерации отсутствуют основания отказать в заключении СЗПК. Если проект предусматривает создание объектов капитального строительства, Российская Федерация и субъект Российской Федерации заключают СЗПК при условии наличия разрешения на строительство соответствующих объектов капитального строительства[28].

Заключение СЗПК осуществляется в информационной системе в автоматическом режиме, а в качестве формы волеизъявления публичной стороны выступает подписание СЗКП органом государственной власти, который уполномочен Правительством РФ с последующим внесением СЗПК в реестр Федеральным казначейством. Расторжение соглашения может осуществляться по инициативе публично-правового образования при условии наличия нарушения установленных СЗПК сроков реализации инвестиционного проекта. Российская Федерация, субъект Российской Федерации обязаны не применять изменяющие условия реализации проекта акты. В случае, если состоялось применение измененного законодательства, инвестор вправе потребовать возмещения реального ущерба. Дополнительно Законом предусмотрена возможность возмещения организации, реализующей проект, убытков (в том числе недополученных доходов) в случае, если основным предметом инвестиционного проекта является создание объекта транспортной инфраструктуры, а объем осуществленных капитальных вложений составил не менее 300 млрд руб. В случае если для целей реализации инвестиционного проекта были направлены средства Фонда национального благосостояния, предоставлены бюджетные инвестиции и (или) государственные гарантии, Закон предусматривает возможность возмещения публично-правовому образованию убытков.

Нельзя не отметить, что совершенствование правового регулирования правоотношений по защите и поощрении капиталовложений осуществляется непрерывно. Яркий пример – Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите и поощрении

[28] Заключение по Федеральному закону «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (проект № 828237-7) // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/828237-7 (дата обращения: 22.07.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

капиталовложений в Российской Федерации”»[29], внесенными указанным законом изменениями, расширяются возможности для доступа бизнеса к заключению СЗПК, совершенствуется механизм возмещения затрат участников соглашений, уточняются полномочия органов государственной власти при заключении и исполнении СЗПК, конкретизируются процедурные аспекты заключения соглашений, а также устраняются внутренние противоречия, имевшиеся в прошлых редакциях Закона о ЗПК. Так, существенно изменены положения Закона о ЗПК, посвященные мерам государственной поддержки инвестиционных проектов, осуществляемых в рамках СЗПК. Расширена сфера действия Закона о ЗПК: теперь он регулирует также отношения, связанные с информационным обеспечением процессов осуществления инвестиционной деятельности и предоставления мер государственной (муниципальной) поддержки в рамках государственной информационной системы «Капиталовложения». В Закон о ЗПК включены новые понятия (инвестиционная стадия, прединвестиционная стадия, эксплуатационная стадия, этап реализации инвестиционного проекта), также уточнены формулировки некоторых понятий (инвестиционный проект, капиталовложения, обеспечивающая инфраструктура и пр.). Прямо указано на включение в понятие «инвестиционный проект» мероприятий по реконструкции и (или) модернизации и последующей эксплуатации существующих объектов недвижимого имущества на основании концессионного соглашения.

Также уточнены полномочия Правительства РФ и иных органов государственной власти в сфере защиты и поощрения капиталовложений. Уточнен перечень сведений, подлежащих отображению в государственной информационной системе «Капиталовложения», а также порядок создания, ввода в эксплуатацию, развития и эксплуатации указанной информационной системы. Установлены условия (критерии) отнесения инвестиционных проектов к различным сферам российской экономики (при этом Правительство РФ вправе установить дополнительные основания отнесения инвестиционных проектов к инвестиционным проектам в перечисленных в Закона о ЗПК сферах). Уточнен перечень сфер российской экономики и видов деятельности, заключение СЗПК, в которых не допускается. Предусмотрена возможность обеспечения исполнения обязательств по кредитам и (или) займам, привлекаемым организацией, реализующей проект, залогом денежных требований, возникающих в связи с предоставлением такой организации меры государственной поддержки, предусмотренной ч. 1 ст. 15 Закона о ЗПК (возмещение затрат, налоговый вычет), и (или) на основании связанных договоров, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 14 Закона о ЗПК (договор о предоставлении субсидии, договор о предоставлении бюджетных инвестиций). Уточнены порядок заключения СЗПК в порядке частной проектной инициативы (в том числе в случае участия в СЗПК двух и более субъектов РФ), а также в порядке публичной проектной инициативы. Уточнен порядок применения стабилизационной оговорки, скорректированы предмет и условия СЗПК, скорректированы основания и порядок изменения и расторжения СЗПК, порядок изменения и прекращения СЗПК. Внесены изменения в положения об ответственности за нарушение условий СЗПК. Уточнен порядок эксплуатации и передачи в государственную (муниципальную) собственность или в собственность регулируемой организации объектов сопутствующей инфраструктуры, в том числе предусмотрено заключение отдельного соглашения организацией, реализующей проект, с соответствующими уполномоченными организациями (органами)[30].

Необходимо отметить, что с 28 июня 2022 г. вступили в силу изменения предусматривающие ряд новаций в частности внесены дополнения в ст. 15 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»[31], согласно которым «меры государственной поддержки, указанные в пункте 1 части 1 настоящей статьи, не предоставляются организации, заключившей соглашение о защите и поощрении капиталовложений и реализующей проект в сфере добычи руд цветных металлов (золота) с объемом капитальных вложений не менее 300 милли-

[29] Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации” и статью 15 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5172.

[30] Там же.

[31] Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 27. Ст. 4627.

ардов рублей, включенной в реестр участников региональных инвестиционных проектов, а также срок действия соглашения о защите и поощрении капиталовложений не может превышать срок неприменения актов (решений), применяемых с учетом особенностей, установленных статьей 9 настоящего Федерального закона, или срок действия мер государственной поддержки инвестиционных проектов, предоставляемых в соответствии со статьей 15 настоящего Федерального закона, в зависимости от того, какой срок истекает позднее. При этом организация, реализующая проект, по истечении срока действия соглашения о защите и поощрении капиталовложений не освобождается от исполнения обязательств по соглашению о защите и поощрении капиталовложений, указанных в пункте 2 части 13 статьи 11 настоящего Федерального закона». Дополнительно определены следующие сроки применения стабилизационной оговорки, исчисляемые со дня заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений и не превышающие:

«1) 6 лет – в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые не превышает 10 миллиардов рублей, за исключением инвестиционных проектов в сфере сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, образования и здравоохранения;

2) 10 лет – в отношении инвестиционных проектов в сфере сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, образования и здравоохранения, объем капиталовложений в которые не превышает 10 миллиардов рублей;

3) 15 лет – в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые составляет более 10 миллиардов рублей, но менее 15 миллиардов рублей;

4) 20 лет – в отношении инвестиционных проектов, объем капиталовложений в которые составляет 15 миллиардов рублей и более».

Новые регуляции направлены на обеспечение эффективности применения мер государственной поддержки, предоставляемых организациям, реализующим инвестиционные проекты, в рамках заключенных соглашений о защите и поощрении капиталовложений (далее – СЗПК).

По итогам анализа законодательства в сфере защиты и поощрения капиталовложений, а также законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с реализацией региональных инвестиционных проектов, установлено, что для некоторых крупных инвестиционных проектов имеют более благоприятный экономический эффект меры государственной поддержки, предлагаемые в рамках региональных инвестиционных проектов (далее – РИП), одновременно с некоторыми мерами поддержки, предоставляемыми в рамках СЗПК.

В целях сохранения заинтересованности субъектов, реализующих инвестиционные проекты, связанных с добычей полезных ископаемых (руд цветных металлов (золота), включенных в реестр РИП и заключивших СЗПК, а также сохранения баланса интересов субъектов Российской Федерации в части поступления доходов в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации дополнены положения Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» положением, исключающим возможность возмещения затрат на инфраструктуру за счет налоговых платежей, сохранив при этом предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах преференции, направленные на стимулирование реализации РИП на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации и предусматривающие льготный налоговый режим, который позволит: снизить налоговую ставку налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, до 0 % в течение 10 лет с налогового периода, в котором была получена первая прибыль от реализации товаров, произведенных в рамках реализации инвестиционного проекта; применить при соответствующем решении субъекта Российской Федерации пониженную налоговую ставку налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, на уровне не выше 10% в течение 5 лет с налогового периода, в котором была получена первая прибыль от реализации товаров, произведенных в рамках реализации инвестиционного проекта, и не ниже 10 % в течение последующих 5 лет; применять при расчете налога на добычу полезных ископаемых коэффициент, характеризующий территорию добычи полезного ископаемого (Ктд), в значении от 0 до 0,8 в течение 10 лет; для особо крупных проектов, поддержанных на федеральном уровне, продлить действие налоговых льгот в рамках реестрового РИП не менее чем до 2041 г.[32]

[32] Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 344-ФЗ.

ISSN 2658-4050 (Online)

Полагаем, что данные изменения положительным образом отразятся в том числе на формировании доходов субъектов Российской Федерации ввиду того, что организации, реализующие инвестиционные проекты, не будут иметь возможности возмещения затрат на инфраструктуру за счет сформированных налоговых платежей, уплаченных в соответствующий бюджет субъекта Российской Федерации.

Можно сделать следующие выводы о применении неизменных налоговых условий для реализации гарантий. Так, для реализации гарантии, инвестор должен соблюсти необходимые требования, установленные законом:

– так называемые налоговые гарантии, выгода, стабилизационная оговорка применяются только в отношении лица, являющегося стороной по СЗПК. К третьим лицам закрепленные законом условия не применяются. Указанное ограничение действует также при переуступке;

– инвестор должен считаться налогоплательщиком в рамках действующего законодательства о налогах и сборах (следовательно, не распространяется на налоговых агентов);

– изменения законодательства о налогах и сборах не применяются исключительно в отношении правоотношений, связанных с исполнением СЗПК (т. е. инвестор не должен параллельно осуществлять иную предпринимательскую деятельность);

– не применяются только те положения законодательства о налогах и сборах, которые вступают в силу после даты включения СЗПК в Реестр СЗПК (в рамках Закона № 69-ФЗ сведения о СЗПК должны включаться в Реестр в течение 5 рабочих дней после его подписания уполномоченным органом власти, и только после внесения таких сведений в Реестр оно считается заключенным). Соответственно, если законодательство о налогах и сборах изменится в указанный промежуток, такая гарантия не будет распространяться на Инвестора, хотя в это время уже имеется подписанное обеими сторонами СЗПК;

– инвестор должен вести раздельный учет объектов налогообложения, учет доходов (расходов), полученных (понесенных) при исполнении СЗПК, и доходов (расходов), полученных (понесенных) при осуществлении иной предпринимательской деятельности.

Таким образом, только соблюдение всех вышеперечисленных требований для применения правил неизменности налоговых условий будет способствовать реализации в полной мере соответствующих прав и законных интересов организаций, реализующих инвестиционные проекты, в рамках заключенных соглашений о защите и поощрении капиталовложений.

4. Закон о защите и поощрении капиталовложений: ключевые аспекты

Новый инструмент реализации инвестиционных проектов с применением мер государственной поддержки введен Законом № 69-ФЗ – соглашения о защите и поощрении капиталовложений. Помимо этого, указанным законом закреплены основы формирования единого реестра всех мер государственной (муниципальной) поддержки, которые применяются на территории Российской Федерации. Такая мера является важным шагом на пути к систематизации и контролю за предоставлением указанных мер. Проведенный анализ указанного Закона показал, что СЗПК может заключаться дополнительно к иным формам инвестиционных договоров.

Заключить СЗПК можно в ходе реализации инвестиционных проектов в одной из областей российской экономики. Исключение здесь составляют сферы игорного бизнеса, розничной и оптовой торговли, а также строительства (реконструкции, модернизации) жилых домов, торговых комплексов и административно-деловых центров. Следует отметить, что указанные виды деятельности являются достаточно распространенными из-за постоянно нарастающего темпа и спроса на потребительском рынке. Думается, сегодня существует необходимость пересмотра указанного перечня сфер экономики, в которых инвестиционный проект не может быть реализован в рамках СЗПК, ведь существующая сегодня объективная реальность демонстрирует необходимость государственной поддержки в данных областях. По мнению Н.А. Шевелевой, «новый Закон не решает тем не менее многие проблемы, заключение соответствующего соглашения со стабилизационной оговоркой будет доступно далеко не всем хозяйствующим субъектам, реальным и потенциальным резидентам территорий с особым статусом или участникам региональных инвестиционных проектов» [19, с. 48].

Ключевые аспекты Закона № 69-ФЗ сводятся к следующему. Организации, которые отвечают всем признакам компаний, реализующей проекты, смогут направить в специально уполномоченные органы заявления о заключении СЗПК в форме, устанавливаемой Правительством РФ. Подать полный пакет документов будет можно через личный кабинет ГИС «Капиталовложения» (который изначально должен был заработать со 2 апреля 2021 г.). В федеральном

бюджете на 2021–2023 гг. было предусмотрено 5,5 млрд руб. на создание ГИС «Капиталовложения», следует из паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление»[33]. Минэкономразвития РФ задержало цифровизацию СЗПК, запуск нового алгоритма, привязанного к государственной информационной системе (ГИС) «Капиталовложения». С помощью данного информационного ресурса станет возможным заключать в электронном виде соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК). До настоящего времени ГИС не работает, а СЗПК не заключаются в электронной форме. Систему «Капиталовложения» в полноценном формате планируется запустить в июне 2022 г., в пилотном режиме она доступна с декабря 2021 г. Большую задержку с ГИС в Минэкономразвития РФ объяснили «подготовкой нормативной документации под новую законодательную базу по СЗПК»[34]. В связи с изложенным, Минэкономразвития РФ в условиях задержки предусмотренной цифровизации СЗПК подготовило регламент, позволяющий заключать их в бумажной форме.

Полагаем, что новый инструмент СЗПК будет полностью соответствовать надлежащему регулированию в эпоху новой цифровой реальности, цифровой трансформации, поскольку рассчитан на долгосрочную перспективу для поддержки инвесторов, позволяющей в стабильных условиях реализовать проекты. А внедрение государственной информационной системы «Капиталовложения» стандартизирует, упростит и ускорит механизмы взаимодействия всех сторон соглашения.

Алгоритм действий в части заключения электронных соглашений следующий. Необходимо подать полный пакет документов через личный кабинет ГИС «Капиталовложения». Далее документы рассматриваются соответствующим государственным органом и посредством того же личного кабинета заявителю сообщается о принятом в его отношении решении. До начала работы системы пакет всех необходимых документов должен быть составлен на бумаге. Он должен быть заверен собственноручной подписью представителя заявителя и направлен по почтовому адресу государственного органа. Заключение СЗПК возможно в порядке публичной проектной инициативы, суть которой заключается в том, что уполномоченными государственными органами будет заявлено о планируемых ими инвестиционных проектах, в отношении которых могут быть заключены СЗПК.

Информация о таких проектах размещается в виде деклараций о реализации инвестиционных проектов на сайте ГИС «Капиталовложения», а до начала работы указанной системы о проектах сообщается на сайтах, которые определяет Правительство РФ. Организации могут подавать заявки на участие в конкурсах, а в качестве победителя признается компания, которая сможет предложить самые лучшие условия реализации инвестиционного проекта. Заключение СЗПК может быть осуществлено не позднее 1 января 2030 г.

Таким образом, соглашение о защите и поощрении капиталовложений заключается в заявительном порядке по итогам осуществления процедур, предусмотренных законом.

Так, в рамках принятого Закона № 69-ФЗ СЗПК будут доступны только для проектов с объемом капиталовложений от 200 млн руб., а объем «стабилизационных» обязательств, которые могут быть получены от государства в рамках СЗПК, напрямую зависит от объема капиталовложений в рамках проекта (например, некоторые меры доступны при объеме вложений от 300 млрд руб.). При этом капиталовложениями для целей СЗПК будут признаваться только определенные категории денежных средств, направляемых на реализацию проекта. Например, ими не будут признаваться средства, получаемые из бюджета. При реализации проекта специально создаваемой проектной компанией капиталовложениями будут признаны только средства, полученные от инвесторов в форме вкладов в уставный капитал или в имущество проектной компании.

Сказанное означает, что заключение рассматриваемых соглашений является возможным только для крупных инвестиционных проектов, которые обладают достаточными объемами собственного финансирования. Законом № 69-ФЗ была определена необходимость формирования единого реестра мер государственной (муниципальной) поддержки. Было выявлено, что СЗПК может заключаться в до-

[33] Цифровое государственное управление: паспорт федерального проекта. URL: https://digital.ac.gov.ru/poleznaya-informaciya/material/Паспорт-федерального-проекта-Цифровое-государственное-управление.pdf (дата обращения: 22.07.2022).

[34] Forbes. URL: https://www.forbes.ru/finansy/438509-minekonomrazvitia-opozdalo-zapustit-gosinformsistemu-kapitalovlozenia (дата обращения: 22.07.2022).

полнение к иным формам инвестиционных договоров. Особо следует отметить, что в рамках анализируемого Закона Правительством РФ устанавливается порядок заключения СЗПК, порядок проведения конкурса в рамках публичной проектной инициативы, порядок ведения единого реестра СЗПК, определения объемов возмещения затрат. Кроме того, Правительством РФ принимаются необходимые подзаконные правовые акты, которыми предусматривается типовая форма СЗПК, а также регламентируется порядок их регистрации в реестре.

Следует отметить, что в 2020 г. были подписаны первые девять соглашений в рамках Закона № 69-ФЗ на 135,7 млрд руб. Проекты, по которым они заключены, предполагали создание 6,4 тыс. рабочих мест, сообщало Минэкономразвития[35]. Всего до конца 2020 г. планировалось подписать соглашения по 20 проектам с общим объемом инвестиций около 900 млрд руб. В 2021 г. Минэкономразвития планировало заключить 100 СЗПК общим объемом инвестиций 2 трлн руб. На данный момент подписано контрактов на 300 млрд руб.[36]

5. Государственные меры поддержки инвестиций

Основная цель и предназначение принятого Закона № 69-ФЗ – создание наиболее благоприятных и максимально ожидаемых условий для инвестиционных проектов и ведения бизнеса. В результате принятия Закона № 69-ФЗ были заложены основы для формирования единого реестра мер государственной (муниципальной) поддержки, применяемых в Российской Федерации. Также было определено обязательное проведение финансово-инвестиционного аудита перед предоставлением соответствующих мер поддержки.

Анализ действующего законодательства показал, что возмещение затрат из бюджетных средств по СЗПК предусмотрено только для проектов в определенных сферах: транспортная инфраструктура; энергетическая инфраструктура; коммунальная инфраструктура; социальная инфраструктура; цифровая инфраструктура. Объекты, созданные при реализации Проектов в перечисленных сферах, если они используются исключительно в целях реализации конкретного Инвестиционного проекта, называются обеспечивающей инфраструктурой. В случае, если такие объекты используются в иных целях, которые связаны не только с Инвестиционным проектом, то они принадлежат к сопутствующей инфраструктуре. Если организация строит, модернизирует или реконструирует обеспечивающую и (или) сопутствующую инфраструктуру, в том числе реконструирует объекты в государственной собственности, то она может рассчитывать на получение субсидии: на возмещение инвестиционных затрат; на возмещение затрат по уплате процентов по кредитам и займам, а также купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для реализации инвестиционного проекта. Субсидия выплачивается из федерального или регионального бюджета, в зависимости от того, кто является публичной стороной СЗПК. Для получения субсидии потребуется выполнение определенных условий: все имущественные права по Проекту, которые подлежат регистрации, зарегистрированы (объекты недвижимого имущества введены в эксплуатацию, а интеллектуальные права на зарегистрированы); у Инвестора отсутствует задолженность по уплате налогов. Соблюдены нормативы по возмещению затрат (предельный объем расходов бюджета соответствующего уровня на реализацию Проекта).

Остановимся на требованиях, предъявляемых к организациям, реализующим инвестиционный проект.

В качестве результатов исследования выступают выводы о том, что компаниями, которыми реализуются инвестиционные проекты, могут быть совершенно любые юридические лица, включая проектные организации. Исключение здесь составляют государственные и муниципальные учреждения и государственные и муниципальные унитарные предприятия. В качестве проектной организации выступает реализующая инвестиционный проект организация, которая была специально создана с целью реализации инвестиционного проекта и соответствует следующим требованиям: в уставе организации обязательно должно содержаться условие о том, что в качестве предмета ее деятельности выступает реализация инвестиционного проекта; не менее 90 % выручки организации составляет выручка, которая была получена в результате реализации инвестиционного проекта.

[35] Российская газета. URL: https://rg.ru/2020/12/14/podpisany-pervye-deviat-soglashenij-o-zashchite-i-pooshchrenii-kapvlozhenij.html (дата обращения: 22.07.2022).

[36] Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/02/10/908800-vnes-rossiyu-serogo-spiska (дата обращения: 22.07.2022).

ISSN 2542-1514 (Print)

Таким образом, с целью соответствия установленной стабилизационной оговорки инвесторами могут создаваться специальные проектные компании или вестись раздельный учет прибыли, поступающей от реализации инвестиционного проекта. Что касается возможности участия в СЗПК иностранных инвесторов, то оно может осуществляться только посредством участия в капитале российских юридических лиц.

Хотелось бы обратить особое внимание на отдельные меры государственной поддержки. Так Закон № 69-ФЗ предусматривает, что в предусмотренном бюджетным законодательством порядке, организацией реализующей проект могут быть возмещены следующие затраты: на создание (строительство), модернизацию и (или) реконструкцию объектов обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в том числе на реконструкцию объектов инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности; на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для создания (строительства), модернизации и (или) реконструкции объектов обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в том числе на реконструкцию объектов инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности. Предельный объем возмещаемых затрат, указанных выше, не может превышать: 50 % фактически понесенных затрат для объектов обеспечивающей инфраструктуры; 100 % фактически понесенных затрат для объектов сопутствующей инфраструктуры.

Кроме того, как было указано выше, объем возмещаемых затрат в совокупности с объемом реального ущерба не может превышать размера вышеуказанных обязательных платежей, исчисленных организацией, реализующей проект, для уплаты в бюджеты публично-правовых образований, являющихся сторонами СЗПК.

Для объектов сопутствующей инфраструктуры Законом сделана специальная оговорка, что при принятии решения о предоставлении средств из бюджета такие объекты должны: поступить в государственную (муниципальную) собственность или собственность регулируемой организации (субъект естественных монополий и (или) иная организация, в отношении которой в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется государственное регулирование цен (тарифов)[37]. При этом на стадии принятия решения о предоставлении субсидии должен быть определен источник финансирования по обслуживанию, содержанию и эксплуатации объектов, либо поступить в частную собственность Инвестора. В этом случае Инвестор берет на себя все расходы по обслуживанию, содержанию и эксплуатации объектов. В случаи если средства были выделены на реконструкцию объектов, которые уже находились в государственной или муниципальной собственности, такие объекты остаются на балансе у публично-правовых образований.

Еще хотелось бы отметить, что организации, реализующей проект, заключившей соглашение о защите и поощрении капиталовложений, могут быть предоставлены меры государственной поддержки, не предусмотренные ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений». При этом объем мер государственной поддержки, за исключением объема мер государственной поддержки, указанных в законе, не должен превышать объем капитальных вложений, направляемых на реализацию нового инвестиционного проекта, в отношении которого заключено СЗПК. Под капитальными вложениями в данном случае понимаются инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

Допускается предоставление мер государственной поддержки, в отношении объектов инфраструктуры, включенных в инвестиционные программы регулируемых организаций, финансовое обеспечение которых осуществляется полностью за счет средств организации, реализующей проект. В случаях и порядке, которые определены Правительством Российской Федерации, организации, реализующей проект, могут быть предоставлены меры государственной поддержки в целях обеспечения минимальной доходности инвестиционного проекта, в отношении которого заключено соглашение о защите и поощрении капиталовложений (ст. 15 Закона № 69-ФЗ).

6. Связанные договоры

Закон № 69-ФЗ под связанными договорами подразумевает договоры направленные на содей-

[37] Определение регулируемой организации дано в п. 12 ст. 2 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 3 апр. № 72.

ствие реализации инвестиционного проекта в порядке, предусмотренном ст. 7 или 8 Закона № 69-ФЗ (в зависимости от порядка заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений), информация о которых внесена в реестр соглашений. Закон к ним относит:

1) договор о предоставлении субсидии, договор о предоставлении бюджетных инвестиций, заключаемые в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

2) кредитный договор, предусматривающий предоставление организации, реализующей проект, кредитных средств по льготной ставке, если на момент признания такого договора связанным договором кредитор по нему является стороной соглашения о возмещении за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации доходов, недополученных таким кредитором вследствие предоставления кредитных средств по льготной ставке;

3) соответствующий законодательству Российской Федерации договор между организацией, реализующей проект, и регулируемой организацией, содержащий одно или несколько следующих условий: условия поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, приобретаемых (получаемых) организацией, реализующей проект, устанавливаются на основании значений долгосрочных параметров регулирования деятельности регулируемых организаций, определенных в соответствии с правовыми актами Российской Федерации, субъекта (субъектов) Российской Федерации и (или) условиями концессионных соглашений и (или) соглашений о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, и (или) на основании соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, заключаемых регулируемой организацией с публично-правовым образованием в лице уполномоченного органа; цена договора поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг определяется по соглашению сторон, за исключением договоров, в отношении которых порядок определения цены установлен законом или принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами; организация, реализующая проект, вправе требовать от регулируемой организации поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, а также обязуется производить установленные таким договором платежи, соответствующие стоимости и согласованным объемам товаров (работ, услуг), независимо от того, было ли предъявлено организацией, реализующей проект, требование о поставке товаров, выполнении работ или об оказании услуг; создание (строительство), модернизация и (или) реконструкция объектов инфраструктуры могут осуществляться регулируемой организацией, при этом соответствующие расходы регулируемой организации на создание (строительство), модернизацию и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры компенсируются организацией, реализующей проект, в объеме, предусмотренном договором (путем оплаты товаров, работ или услуг регулируемой организации в согласованных объемах и (или) путем выплаты денежных средств), в целях обеспечения для регулируемой организации достижения параметров эффективности инвестиций не ниже установленных документами регулируемой организации и (или) нормативными правовыми актами уполномоченных органов государственной власти.

Согласно положениям ст. 14 Закона № 69-ФЗ связанные договоры заключаются только при условии его экономической обоснованности для регулируемой организации. Кроме того, в соглашении о защите и поощрении капиталовложений должны быть предусмотрены обязательства публично-правового образования по возмещению реального ущерба организации, реализующей проект, в объеме и при соблюдении условий, которые предусмотрены ст. 12 Закона № 69-ФЗ, в случае совершения публично-правовым образованием одного или нескольких из следующих нарушений:

1) нарушение сроков и (или) объемов предоставления субсидий, бюджетных инвестиций;

2) нарушение сроков и (или) объемов предоставления субсидий кредитору;

3) изменение значений долгосрочных параметров регулирования деятельности регулируемых организаций и (или) положений соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, на основании которых были определены условия поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, приобретаемых (получаемых) организацией, реализующей проект.

Порядок и особенности заключения, исполнения и прекращения действия данных договоров, определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Так соответствующий анализ положений Закона № 69-ФЗ показал, что концессионные соглашения прямо не названы в законе в качестве связанных договоров. Полагаем, что в случае, если концессионные соглашения, содержат условия предоставления субсидий, их можно признать связанными договорами по СЗПК. Это имеет

смысл для того, чтобы включать в текст СЗПК обязанность публично-правового образования по возмещению реального ущерба Инвестору в случае нарушения публично-правовым образованием своих обязательств по связанным договорам.

Отметим, связанные договоры не являются акцессорными. Если соглашение о защите и поощрении капиталовложений утрачивает силу вследствие его расторжения, признания недействительным или по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации или указанным соглашением, права и обязанности сторон по связанным договорам не прекращаются.

7. Особенности налогообложения при реализации соглашений о защите и поощрении капиталовложений: налоговые преференции

Фискальная политика, реализуемая в стране на протяжении нескольких лет, неуклонно движется в направлении ужесточения контроля за уплатой налогов. Действующие новации направлены на борьбу со злоупотреблениями по уклонению от уплаты налогов [24, p. 430]. Как правило, использование налоговых механизмов в виде преференций, льгот, облегченных контрольных мер и учетных систем, как в краткосрочной, так и долгосрочный перспективе, создает благоприятные условия для экономического развития страны [25; 26]. На современном этапе развития налоговой системы наблюдается тенденция обращения пристального внимания способам ведения финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском [27]. Федеральный закон от 18 июля 2017 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» закрепил норму, запрещающую налогоплательщикам уменьшать налоговую базу и (или) сумму подлежащего уплате налога в результате искажения сведений о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов), объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налоговой отчетности налогоплательщика. Концепция правовой определенности «помимо требований к юридико-техническому изложению правовых норм включает также необходимость их единообразного толкования и применения на практике» [28, с. 25]. К.А. Пономарева считает, что реализация этих классических постулатов возможна «только в условиях гарантированной определенности закона, при которой у индивида имеется возможность долгосрочно планировать собственное поведение в частной жизни и в предпринимательской деятельности» [29, с. 43].

Проведенный Ю.В. Ледневой, правовой анализ позволил прийти к выводу об отсутствии системности при установлении налогово-правовых преференциальных режимов в сфере научной и инновационной деятельности, их недостаточной эффективности, о необходимости ревизии и унификации мер налоговой поддержки, а также об устранении излишних административных барьеров [30]. Она убеждена, что «о недостаточной эффективности действия механизма налоговых освобождений, применяемых субъектами НИОКР, свидетельствует многочисленная судебная практика» [30, с. 31].

Выявленные отрицательные последствия в полной мере относимы и к деятельности участников СЗПК в части возможных рисков для государства, поскольку законодатель, возлагая на заинтересованных лиц дополнительные обременения (включение в реестр, раздельный учет и т. п.), гарантирует предоставление налоговых послаблений путем соответствующих изменений и дополнений налогового закона[38].

В российском законодательстве, в настоящее время существует проблема минимизации налогообложения в результате недобросовестного использования этого права. Причиной такого злоупотребления правом со стороны плательщиков обязательных платежей служит законодательная неурегулированность применения института налогового планирования. В первую очередь, это относится к так называемым «серым» схемам, при создании которых, налогоплательщики стараются не допускают нарушения законодательства, но в целом достигается существенная минимизация налоговых обязательств [31, p. 719].

В настоящее время с учетом значительной модернизации инвестиционного законодательства возникла необходимость в совершенствовании законодательства о налогах и сборах, в части установления соответствующих гарантий защиты добросовестного налогоплательщика-инвестора. Отметим, что в действующем российском законодательстве отсутствуют четкие критерии, позволяющие в каждом конкретном случае разграничить правомерную минимизацию налогообложения и незаконное уклонение от уплаты налогов, что вызывает определенные трудности при квалификации сделок [31, с. 723]. Критерии обоснованности налогового планирования, пределы допустимого и возможного поведения

[38] Были приведены ранее в рамках данной статьи.

налогоплательщика в результате неоднозначного толкования налогового законодательства остаются одним из спорных вопросов во взаимоотношениях налоговых органов и бизнеса [24, p. 432].

Раскрывая особенности налогообложения при реализации соглашений о защите и поощрении капиталовложений в части применения налоговых преференций, отметим следующее.

Пунктом 6 ч. 1 ст. 2 Закона № 69-ФЗ[39] закреплено, чтобы проект попадал в льготный режим, в его отношении должно выполняться одно из следующих условий:

1) организация, реализующая проект, приняла решение об осуществлении инвестиционного проекта, в том числе об определении объема капитальных вложений (расходов), необходимых для его реализации, до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, но не ранее 7 мая 2018 г. и при этом выполнила следующие условия: не ранее 7 мая 2018 г. получила разрешение на строительство объектов недвижимого имущества, создаваемых или реконструируемых в рамках инвестиционного проекта, или начала осуществление капитальных вложений, если инвестиционный проект предусматривает модернизацию объектов недвижимого имущества и (или) создание результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации; не позднее 31 декабря 2022 г. подала заявление о заключении соглашения о защите и поощрении капиталовложений в соответствии со ст. 7 настоящего Федерального закона;

2) организация, реализующая проект, приняла решение об утверждении бюджета на капитальные вложения (расходы) (без учета бюджета на расходы, связанные с подготовкой проектно-сметной документации, проведением проектно-изыскательских и геолого-разведочных работ) после дня вступления в силу настоящего Федерального закона и подала заявление о заключении соглашения о защите и поощрении капиталовложений в соответствии со ст. 7 настоящего Федерального закона не позднее одного года после принятия такого решения.

Важнейшим шагом, направленным на формирование прозрачных регуляций, связанных с налогообложением деятельности субъектов, осуществляющих реализацию соглашений о защите и поощрении капиталовложений стали принятые изменения в Налоговый кодекс РФ[40], в которой появляется гл. 3^6 «Особенности налогообложения при реализации соглашений о защите и поощрении капиталовложений», что представляется весьма целесообразным и обоснованным решением. Предусматривается введение новой категории налогоплательщиков (с особым статусом), механизма налогового вычета в отношении налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, транспортного налога, земельного налога (далее – налоговый вычет), подлежащих уплате участником соглашения о защите и поощрении капиталовложений (далее – СЗПК), в целях возмещения затрат, понесенных участником СЗПК в рамках реализации инвестиционного проекта. Идея законодателя – уйти от субсидий и предоставить специальной категории налогоплательщиков особые условия – налоговые вычеты (налоговые преференции), чтобы максимально сократить государственные расходы. Но здесь с очевидностью возникает закономерный вопрос об увеличении налоговых расходов публичных образований. Налоговые вычеты могут быть применены в отношении налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, транспортного и земельного налогов. С учетом примененных налоговых вычетов исчисленные налоги могут быть снижены практически до нуля. Главное условие для целей применения налогового вычета, налогоплательщику необходимо обеспечить ведение раздельного учета. И поскольку очевидный экономический эффект от использования СЗПК в виде налоговых поступлений отсрочен[41], то и снижение бюджетных доходов от «популярных» налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы страны бесспорно, что безусловно повлияет на фискальные интересы публичных субъектов. Поэтому актуальным остается научный интерес к оценке эффективности предоставленных мер государственной

[39] Пункт 6 изменен с 2 июля 2021 г. – Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 344-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации” и статья 15 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5172.

[40] Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 27. Ст. 4626.

[41] Финансово-экономическое обоснование к Проекту Федерального закона № 1184603-7 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 1 июня 2021 г.).

поддержки инвестиционной деятельности в виде налоговых вычетов, а также применение налоговой «стабилизационной оговорки», налогового мониторинга и иных мер налогового стимулирования на предмет соблюдения фискального интереса государства [33].

Налогоплательщик – участник соглашения о защите и поощрении капиталовложений при исчислении суммы налога (авансового платежа по налогу) вправе применить налоговый вычет для СЗПК в порядке и на условиях, которые предусмотрены ст. 382[1] НК РФ. Налогоплательщик – участник соглашения о защите и поощрении капиталовложений вправе уменьшить сумму налога (авансового платежа по налогу), исчисленную им в соответствии со ст. 382 НК РФ в отношении имущества, созданного (построенного), модернизированного, реконструированного в рамках реализации инвестиционного проекта, который предусмотрен соглашением о защите и поощрении капиталовложений, и используемого им при реализации указанного инвестиционного проекта, на сумму налогового вычета для СЗПК в порядке и на условиях, которые установлены настоящей статьей. При этом размер налогового вычета для СЗПК определяется суммой, отраженной в уведомлении о налоговом вычете для СЗПК применительно к налогу (авансовому платежу по налогу) в отношении соответствующего объекта налогообложения, которое представлено в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, в соответствии со ст. 25[18] НК РФ (далее в настоящей статье – уведомление). Условия применения налогового вычета следующие: налоговый вычет для СЗПК применяется начиная с налогового периода, следующего за годом представления уведомления; в результате применения налогового вычета для СЗПК сумма налога (авансового платежа по налогу) может быть снижена до нуля; неиспользованная часть налогового вычета для СЗПК учитывается при исчислении суммы налога (авансового платежа по налогу) в последующие налоговые (отчетные) периоды, если применение налогового вычета в этих последующих налоговых (отчетных) периодах предусмотрено уведомлением применительно к налогу (авансовому платежу по налогу) в отношении соответствующего объекта налогообложения[42].

Налогоплательщик – участник соглашения о защите и поощрении капиталовложений имеет право уменьшать сумму налога (авансового платежа по налогу) до наступления хотя бы одного из следующих оснований:

1) общая сумма налога (авансового платежа по налогу), не уплаченная в связи с применением налогового вычета для СЗПК, стала равна сумме, отраженной в уведомлении применительно к налогу в отношении соответствующего объекта налогообложения;

2) истек срок применения налогового вычета для СЗПК, указанный в уведомлении применительно к налогу в отношении соответствующего объекта налогообложения;

3) налогоплательщик утратил статус участника соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Предельный объем налоговых вычетов налогоплательщика определяется на основании расчета объема возмещения, предусмотренного Законом № 69-ФЗ. Предельный объем вычетов указывается в специальном уведомлении, которое направляется в ФНС России уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в целях начала применения налоговых вычетов налогоплательщиками. Обращаем внимание, что отсутствуют требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. Также не предусматривается введение каких-либо административных и иных ограничений, а также возложение дополнительных обязанностей на субъекты предпринимательской и иной деятельности, способствующих увеличению их издержек.

Принятые изменения определяют, кто будет относиться к категории налогоплательщиков – участников соглашения о защите и поощрении капиталовложений, сведения о заключении которого должны будут включены в реестр СЗПК (далее – налогоплательщик – участник СЗПК). Организация приобретает статус налогоплательщика – участника СЗПК со дня включения сведений о заключении указанного соглашения в реестр соглашений. Также определен закрытый перечень оснований, при наступлении которых организация утрачивает статус налогоплательщика – участ-

[42] Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 225-ФЗ.

ника СЗПК. Устанавливаются условия и порядок применения и прекращения применения налогоплательщиком – участником СЗПК налоговых вычетов по налогам, уточняются особенности исчисления и уплаты налога на прибыль организаций налогоплательщиками – участниками СЗПК, а также определяются порядок предоставления налоговых вычетов для налогоплательщиков – участников СЗПК.

Таким образом, в рамках действующей регуляции, организации, реализующей инвестиционный проект, может быть предоставлен налоговый вычет в соответствии с законодательством о налогах и сборах, при одновременном выполнении вышеуказанных условий. Представляется, что требование об одновременном выполнении нескольких условий можно рассматривать в качестве административного барьера, препятствующего более масштабному и активному использованию налогоплательщиками указанной налоговой преференции. Тем не менее, эффективность замены субсидий на налоговые вычеты в СЗПК будет зависеть от качества и тщательной проработки мер государственной поддержки. Нам представляется целесообразным и наиболее эффективным сочетать существующие меры – субсидии и налоговые вычеты. Поскольку существенные налоговые платежи в рамках СЗПК появятся не скоро (придется подождать порядка 5–10 лет, в отдельных случаях может быть даже 15 лет), поэтому комбинированный подход будет более обоснованным в сложившихся экономических условиях.

8. Выводы

Результаты проведенного анализа позволяют сделать некоторые выводы, представляющие интерес для дальнейшего исследования правоотношений, связанных с налогообложением инвестиционного законодательства. Закон № 69-ФЗ направлен на обеспечение эффективности применения мер государственной поддержки, предоставляемых организациям, реализующим инвестиционные проекты в рамках заключенных соглашений о защите и поощрении капиталовложений. Следует учитывать тот факт, что Закон № 69-ФЗ содержит отсылочные нормы к правовым актам Правительства РФ и иным подзаконным правовым актам, без которых данный режим защиты и поощрении инвестиций может просто не заработать, что потребует соответствующего принятия подзаконных правовых актов на федеральном и региональном уровнях. Поэтому обусловливает необходимость более тщательной проработки данных правовых актов. Полагаем, что для повышения эффективности реализации Закона № 69-ФЗ и глобальных изменений инвестиционного климата в России, потребуется выполнить мониторинг правоприменения, диаметрально пересмотреть работу государственных органов всем участникам соглашений, принять новые правила работы. Также потребуется существенное переосмысление текущих инвестиционных режимов, механизмов государственной поддержки в рамках обновленного правового регулирования. Полагаем, что рассмотренные регуляции в ближайшем будущем будут способны улучшить инвестиционный климат в стране, помогут ускорить запуск нового инвестиционного цикла, что, однако не исключает их неоднозначного толкования и правоприменения в будущем. Считаем, что для успешной реализации нового механизма инвестиционной деятельности должны быть урегулированы такие вопросы как: развернутый порядок заключения соглашений, в том числе порядок проведения конкурса в рамках публичной проектной инициативы, а также общие требования к ним; типовая форма соглашения; порядок осуществления мониторинга этапов реализации инвестиционного проекта, в отношении которого заключено СЗПК; порядок ведения реестра СЗПК; порядок определения объема возмещения затрат, необходимых для реализации инвестиционного проекта, а также затрат на уплату процентов по кредитам и займам, купонных платежей по облигационным займам.

Надеемся, что в ближайшей перспективе СЗПК, как новый единый механизм поддержки инвестиций, повысит привлекательность инвестиционной деятельности в России, и станет новым инструментом поощрения инвестиций в российской экономике. Допускаем, что внедрение соглашений о защите и поощрении капиталовложений, обеспечивающие неизменность условий реализации инвестиционных проектов, станет лидирующим механизмом поддержки государством инвестиционной деятельности в России, поскольку, его можно будет совмещать с такими механизмами, как концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, это станет началом развития нового инвестиционного периода в РФ.

Эффективное развитие национальной экономики, успешность социальной политики, качественное обеспечение выполнение государством возложенных на него функций напрямую зависят от уровня инвестиционной привлекательности страны и ее отдельных территорий, т. е. от того, насколько целесообразно осуществлять вложения в развитие публично-территориальных образований и проек-

тов, реализуемых в них. В случае создания привлекательного инвестиционного климата, государство способно решить социально-экономические и геополитические проблемы, достичь высокого уровня качества жизни населения, обеспечить лидирующее положение на международной арене.

Следовательно, одной из основных целей в правовом регулировании на современном этапе следует признать создание благоприятного инвестиционного климата, формирующего максимально выгодные условия получения прибыли как отечественными, так и зарубежными инвесторами, а также достижения социально-экономических целей развития экономики страны [34, с. 440].

Состояние сегодняшней экономики страны, неизбежно требует существенной поддержки, перемен и запуска новых способов государственной поддержки частных инвестиций. Считаем возможным предположить, что идея создания инвестиционных соглашений (долгосрочных инвестиций и гарантий), фундаментального закона, представляющего гарантии неизменности фискальной нагрузки для организации, заключивших СЗПК (Закон № 69-ФЗ), станет новым эффективным инструментом поощрения капиталовложений, фундаментом для успешного развития инвестиционного климата страны, а предоставляемые государством гарантии позволят сохранить необходимый для устойчиво-высоких темпов развития экономики страны уровень инвестиций. Нельзя не отметить, что с точки зрения систематизации правового регулирования сформирован комплексный правовой институт, содержащий в себе как принципы и нормы публичного прав, так и частного права. Комплексный характер правоотношений, складывающихся в процессе инвестиционной деятельности, требует учета как публичных, так и частных интересов, обусловливает необходимость межотраслевого правового регулирования. Публично-правовые образования в целях достижения максимального эффекта могут посредством сочетания различных правовых средств, предусмотренных в рамках правового регулирования бюджетных и налоговых правоотношений, обеспечить стимулирование роста инвестиционной деятельности, способной стать одним из драйверов экономического развития страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики : моногр. / под ред. И. А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2022. – 464 с.

2. Акопян О. А. Проблемы кодификации инвестиционного законодательства: финансово-правовой аспект / О. А. Акопян // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 3. – С. 117–125.

3. Белицкая А. В. Правовая природа соглашения о защите и поощрении капиталовложений / А. В. Белицкая, П. А. Батайкин // Право и экономика. – 2020. – № 6 (388). – С. 20–24.

4. Булгакова Н. С. Об особенностях заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации / Н. С. Булгакова // Державинский форум. – 2020. – Т. 4, № 14. – С. 16–21.

5. Гандилов Т. М. Правовые особенности соглашения о защите и поощрении капиталовложений / Т. М. Гандилов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 7. – С. 83–88.

6. Зыкова О. А. Правовая оценка Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» / О. А. Зыкова // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – № 2. – С. 135–140.

7. Лаптева А. М. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений: понятие и место в системе инвестиционного законодательства / А. М. Лаптева // Законодательство. – 2021. – № 6. – С. 58–62.

8. Лисица В. Н. Соглашение о защите и поощрении капиталовложений как вид публично-частного инвестиционного контракта / В. Н. Лисица // Юридическая наука и практика. – 2021. – Т. 17, № 1. – С. 65–72.

9. Сапир Е. В. Вызовы новой инвестиционной политики: защита и поощрение капиталовложений / Е. В. Сапир, И. А. Карачев // Финансы: теория и практика. – 2020. – Т. 24, № 3. – С. 118–131.

10. Tsindeliani I. Tax system of the Russian Federation: Current state and steps towards financial sustainability / I. Tsindeliani, S. Kot, E. Vasilyeva, L. Narinyan // Sustainability. – 2019. – Vol. 11, iss. 24. – Art. 6994. – DOI: 10.3390/su11246994.

11. Аскинадзи В. М. Инвестиционное дело / В. М. Аскинадзи, В. Ф. Максимова. – М. : Университетская книга, 2012. – 764 с.

12. Леонтьев В. Е. Инвестиции : учеб. и практикум для акад. бакалавриата / В. Е. Леонтьев, В. В. Бочаров, Н. П. Радковская. – М. : Юрайт, 2021. – 455 с.

13. Леонтьев В. Е. Корпоративные финансы : учеб. для вузов / В. Е. Леонтьев, В. В. Бочаров, Н. П. Радковская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2022. – 354 с.

14. Нешитой А. С. Инвестиции : учеб. / А. С. Нешитой. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и К°, 2007. – 372 с.

15. Юзвович Л. И. Иностранный концессионный капитал в период новой экономической политики / Л. И. Юзвович // Финансы и кредит. – 2012. – № 45 (525). – С. 71–76.

16. Инвестиции и инвестиционная деятельность : учеб. / под общ. ред. Л. И. Юзвович. – Екатеринбург : Изд-во Ур. ун-та, 2021. – 498 с.

17. Пономарева К. А. Влияние интернационализации налогового права на российское правоприменение в сфере корпоративного налогообложения / К. А. Пономарева // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 66–74. – DOI: 10.24147/2542- 1514.2017.1(4).66-74.

18. Пономарева К. А. Реализация принципа запрета дискриминации в правоприменительной практике интеграционных объединений / К. А. Пономарева // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 78–88. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).78-88.

19. Шевелева Н. А. Налогово-правовые механизмы государственной поддержки предпринимательства в современных условиях / Н. А. Шевелева // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 11. – С. 36–48. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.036-048.

20. Ответственность за налоговые преступления : офиц. разъяснения и проф. коммент. / под ред. С. Г. Пепеляева. – М. : Юстицинформ, 2021. – 148 с.

21. Латинские юридические изречения / сост. проф. Е. И. Темнов. – М. : Экзамен, 2003. – 384 с.

22. Козырин А. Н. Налоговое право : учеб. для бакалавриата / А. Н. Козырин. – М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2021. – 487 с.

23. Леднева Ю. В. «Стабилизационная оговорка» в налоговом праве // Финансовое право. – 2020. – № 6. – С. 18–22.

24. Tsindeliani I. Tax optimization in the modern tax system under the influence of digitalization: Russian case study / I. Tsindeliani, E. Matyanova, A. Razgildeev, E. Vasilyeva, D. Dudnik, A. Mikhailova // European Journal of Comparative Law and Governance. – 2021. – Vol. 8, iss. 4. – P. 429–452. – DOI: 10.1163/22134514-bja10022.

25. Налоговое право : учеб. для бакалавриата / под ред. И. А. Цинделиани. – 2-е изд. – М. : Проспект, 2016. – 525 с.

26. Батайкин П. А. Налоговая политика как инструмент стимулирования и стабилизации / П. А. Батайкин // Юрист. – 2022. – № 3. – С. 43–51.

27. Tsindeliani I. Collection of Taxes from Ultimate Beneficiaries: Russian Regulatory Model / I. Tsindeliani, M. Egorova, E. Vasilyeva, I. Bit-Shabo, V. Kikavets // Accounting, Economics, and Law: A Convivium. – 2021. – Art. 000010151520200149. – DOI: 10.1515/ael-2020-0149.

28. Демин А. В. Неопределенность в налоговом праве и пути ее преодоления : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Демин. – Екатеринбург, 2014. – 452 с.

29. Пономарева К. А. Дробление бизнеса: о соблюдении принципа определенности налогообложения в правоприменительной практике / К. А. Пономарева // Правоприменение. – 2020. – Т. 4, № 2. – С. 41–48. – DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48.

30. Леднева Ю. В. Стимулирование научной и инновационной деятельности по-средством налоговых преференций / Ю. В. Леднева // Финансовое право. – 2021. – № 8. – С. 27–31.

31. Tsindeliani I. Current Trends in Counteracting Thin (Insuffi-cient) Capitalization in the Russian Legal System / I. Tsindeliani, O. Lyutova, K. Anisina, E. Migacheva, L. Lesina // Intertax. – 2021. – Vol. 49, iss. 8–9. – P. 713–724.

32. 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, iss. 5. – P. 435–446.

33. Леднева Ю. В. Учет фискальных интересов государства при оптимизации налогового режима для привлечения инвестиций // Журнал российского права. – 2020. – № 7. – С. 144–157.

34. Принципы финансового права : моногр. / под ред. И. А. Цинделиани. – М. : Проспект, 2022. – 560 с.

REFERENCES

1. Tsindeliani I.A. (ed.). *Institutes of budget and tax law in the context of the development of the digital economy*, Monograph. Moscow, Prospect Publ., 2022. 464 p. (In Russ.).

2. Akopyan O.A. Problems of codification of investment legislation: financial and legal aspect. *Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 3, pp. 117–125. (In Russ.).

3. Belitskaya A.V., Bataykin P.A. Legal nature of the agreement on the protection and encouragement of capital investments. *Law and Economics*, 2020, no. 6 (388), pp. 20–24. (In Russ.).

4. Bulgakova N.S. On the peculiarities of concluding agreements on the protection and encouragement of capital investments in the Russian Federation. *Derzhavinsky Forum*, 2020, vol. 4, no. 14, pp. 16–21. (In Russ.).

5. Gandilov T.M. Legal features of the agreement on the protection and encouragement of capital investments. *Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2021, no. 7, pp. 83–88. (In Russ.).

6. Zykova O.A. Legal assessment of the Federal Law «On the Protection and Encouragement of Capital Investments in the Russian Federation». *Bulletin of the Russian State Humanitarian University. Series: Economy. Control. Right*, 2021, no. 2, pp. 135–140. (In Russ.).

7. Lapteva A.M. Agreement on the protection and encouragement of capital investments: the concept and place in the system of investment legislation. *Legislation*, 2021, no. 6, pp. 58–62. (In Russ.).

8. Lisitsa V.N. Agreement on the protection and encouragement of capital investments as a type of public-private investment contract. *Legal Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 65–72. (In Russ.).

9. Sapir E.V., Karachev I.A. Challenges of the new investment policy: protection and encouragement of capital investments. *Finance: theory and practice*, 2020, vol. 24, no. 3, pp. 118–131. (In Russ.).

10. 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, art. 6994. DOI: 10.3390/su11246994. (In Russ.).

11. Askinaji V.M., Maksimova V.F. *Investment business*. Moscow, University Book Publ., 2012. 764 p. (In Russ.).

12. Leontiev V.E., Bocharov V.V., Radkovskaya N.P. *Investments*, textbook and workshop for academic bachelor's degree. Moscow, Yurait Publ., 2021. 455 p. (In Russ.).

13. Leontiev V.E., Bocharov V.V., Radkovskaya N. P. *Corporate finance*, textbook for universities, 3rd ed. Moscow, Yurait Publ., 2022. 354 p. (In Russ.).

14. Neshitoy A.S. *Investments*, textbook. 5th ed., reprint. and additional. Moscow, Dashkov and K Publ., 2007. 372 p. (In Russ.).

15. Yuzvovich L.I. Foreign concession capital in the period of the new economic policy. *Finance and credit*, 2012, no. 45 (525), pp. 71–76. (In Russ.).

16. Yuzvovich L.I. (ed.). *Investments and investment activity*, textbook. Yekaterinburg, Ural University Publ., 2021. 498 p. (In Russ.).

17. Ponomareva K.A. The impact of the internationalization of tax law on Russian law enforcement in the field of corporate taxation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. 66–74. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).66-74. (In Russ.).

18. Ponomareva K.A. Implementation of the principle of prohibition of discrimination in the law enforcement practice of integration associations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 78–88. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).78-88. (In Russ.).

19. Sheveleva N.A. Tax and legal mechanisms of state support for entrepreneurship in modern conditions. *Actual problems of Russian law*, 2020, vol. 15, no. 11, pp. 36–48. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.036-048. (In Russ.).

20. Pepelyaev S.G. (ed.). *Responsibility for tax crimes*, official explanations and professional commentary, Moscow, Yustitsinform Publ., 2021. 148 p. (In Russ.).

21. *Latin legal sayings*, Comp. by Prof. E.I. Temnov. Moscow, Ekzamen Publ., 2003. 384 p. (In Russ.).

22. Kozyrin A.N. *Tax law*, textbook for undergraduate studies. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2021. 487 p. (In Russ.).

23. Ledneva Yu.V. «Stabilization clause» in tax law. *Financial law*, 2020, no. 6, pp. 18–22. (In Russ.).

24. Tsindeliani I., Matyanova E., Razgildeev A., Vasilyeva E., Dudnik D., Mikhailova A. Tax optimization in the modern tax system under the influence of digitalization: Russian case study. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 2021, vol. 8, iss. 4, pp. 429–452. DOI: 10.1163/22134514-bja10022.

25. Tsindeliani I.A. (ed.) *Tax law,* textbook for undergraduate studies, 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 525 p. (In Russ.).

26. Bataykin P.A. Tax policy as a tool of stimulation and stabilization. *Lawyer*, 2022, no. 3, pp. 43–51. (In Russ.).

27. Tsindeliani I., Bit-Shabo I., Kikavets V., Egorova M., Vasilyeva E. Collection of Taxes from Ultimate Beneficiaries: Russian Regulatory Model. *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 2021, art. 000010151520200149. DOI: 10.1515/ael-2020-0149.

28. Demin A.V. *Uncertainty in tax law and ways to overcome it*, Doct. Diss. Yekaterinburg, 2014. 452 p. (In Russ.).

29. Ponomareva K.A. Fragmentation of business: on compliance with the principle of certainty of taxation in law enforcement practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review,* 2020, vol. 4, no. 2, pp. 41–48. DOI: 10.24147/2542-1514.2020.4(2).41-48. (In Russ.).

30. Ledneva Yu.V. Stimulating scientific and innovative activity through tax preferences. *Financial Law*, 2021, no. 8, pp. 27–31. (In Russ.).

31. Tsindeliani I., Lyutova O., Anisina K., Migacheva E., Lesina L. Current Trends in Counteracting Thin (Insufficient) Capitalization in the Russian Legal System. *Intertax*, 2021, vol. 49, iss. 8–9, pp. 713–724.

32. 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.

33. Ledneva Yu.V. Taking into account the fiscal interests of the state when optimizing the tax regime for attracting investments. *Journal of Russian Law*, 2020, no. 7, pp. 144–157. (In Russ.).

34. Tsindeliani I.A. (ed.). *Principles of financial law*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ., 2022. 560 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Цинделиани Имеда Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
E-mail: imeda_pravo@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3975-2958
ResearcherID: R-2937-2017
SPIN-код РИНЦ: 1875-9506; AuthorID: 629680

Васильева Евгения Григорьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права
Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия
350020, Россия, г. Краснодар, ул. Красных партизан, 234
E-mail: vasileva_e80@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0461-921X
ResearcherID: AAA-9033-2021
SPIN-код РИНЦ: 8697-0727

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Imeda A. Tsindeliani – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Financial Law
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: imeda_pravo@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3975-2958
ResearcherID: R-2937-2017
RSCI SPIN-code: 1875-9506; AuthorID: 629680

Evgeniya G. Vasilyeva – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law
North Caucasus Branch of the Russian State University of Justice
234, Krasnykh partizan ul., Krasnodar, 350020, Russia
E-mail: vasileva_e80@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0461-921X
ResearcherID: AAA-9033-2021
RSCI SPIN-code: 8697-0727

ISSN 2542-1514 (Print)

Егорова Мария Александровна – доктор юридических наук, профессор, начальник управления международного сотрудничества
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
123001, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: maegorova@mail.ru
SPIN-код: 2362-6841; AuthorID: 638617

Maria A. Egorova – Doctor of Law, Professor; Head, Department of International Cooperation
Kutafin Moscow State Law University
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 123001, Russia
E-mail: maegorova@mail.ru
RSCI SPIN-code: 2362-6841; AuthorID: 638617

Тютин Денис Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
E-mail: finpravo@rsuj.ru
SPIN-код РИНЦ: 9933-4595

Denis V. Tyutin – PhD in Law, Associate Professor, Department of Financial Law
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: finpravo@rsuj.ru
RSCI SPIN-code: 9933-4595

Попкова Жанна Георгиевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия
603022, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 17А
E-mail: rap_pf_nnov@mail.ru
ORCID: 0000-0003-2318-1126
SPIN-код РИНЦ: 7997-8460

Zhanna G. Popkova – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines
Volga Branch of the Russian State University of Justice
17A, Gagarina pr., Nizhny Novgorod, 603022, Russia
E-mail: rap_pf_nnov@mail.ru
ORCID: 0000-0003-2318-1126
RSCI SPIN-code: 7997-8460

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Цинделиани И.А. Фискальные аспекты государственной политики по защите и поощрению капиталовложений / И.А. Цинделиани, Е.Г. Васильева, М.А. Егорова, Д.В. Тютин, Ж.Г. Попкова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 95–120. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).95-120.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tsindeliani I.A., Vasilyeva E.G., Egorova M.A., Tyutin D.V., Popkova Zh.G. Fiscal issues of government policy for the investment protection and promotion. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 95–120. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).95-120. (In Russ.).

УДК 341’347
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).121-138

CC BY 4.0

БАЗОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ И ИХ ОТРАЖЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНЫХ КЕЙСАХ

М.Ю. Задорин[1], Е.Ф. Гладун[2]
[1] *Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, г. Архангельск, Россия*
[2] *Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
17 июля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Коренные народы, международное право, судебная практика, самоопределение

В настоящее время государства уделяют всё большее внимание немногочисленным группам своих граждан – коренным народам, их правам и интересам. Причины этого различны, в том числе тенденции гуманизации общества и развития человеческого капитала, а также несомненный вклад коренных народов в сохранение природных ресурсов, окружающей среды, в культурное многообразие мирового сообщества. Специфика существования коренных народов в современном обществе опирается на их особый правовой статус и проявляется преимущественно в традиционном образе жизни, обычном (традиционном) праве, приверженности духовным и религиозным ценностям, что создает условия для сохранения их этнической самобытности. Данные характеристики являются основанием предоставления коренным народам особых прав, которые становятся гарантией гармонии юридического и фактического равенства всех народов, наций, групп в цивилизованном обществе. «Самоопределение» как ядро всей системы прав коренных народов может рассматриваться как право на самую широкую автономию народа в политической, экономической, социальной, культурной сфере. Право на самоопределение закрепляется на международном уровне и реализуется посредством соответствующих политико-правовых институтов, создаваемых в рамках международных соглашений, а также международных судов. Цель статьи – раскрыть содержание права на самоопределение через призму наиболее значимой судебной практики, связанной с коренными народами.

PRIMARY ELEMENTS OF THE INDIGENOUS PEOPLES’ RIGHT TO SELF-DETERMINATION AND THEIR REFLECTION IN INTERNATIONAL CASES

Maxim Yu. Zadorin[1], Elena F. Gladun[2]
[1] *Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia*
[2] *University of Tyumen, Tyumen, Russia*

Article info
Received –
2022 July 17
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Indigenous peoples, international law, court practice, self-determination

The article touches upon the issues of law enforcement and court practice related to the collective rights of aboriginal communities.
The purpose of the article is to reveal the content of the right to self-determination through the prism of the most significant cases related to indigenous peoples.
The methodological basis of research is the general principles of scientific knowledge, widely used in works in the field of law: system-structural, formal-legal, comparative-legal, historical, methods of analysis and synthesis, analogies, etc. Particular attention was paid to the formal legal method, which was used by the authors of the study to analyze international judicial practice on the rights of indigenous peoples, as well as, in some cases, the national legislation of the countries participating in a particular case.
The main results, scope of application. The right to self-determination of indigenous peoples is multicomponent and includes a number of specific elements and facets of interpretation. The authors have made an attempt to reveal the fundamental elements of the right to self-determination of indigenous peoples, which, in their opinion, consist of: the right to sovereignty as such, or autonomy and recognition as collective subjects of law, the right to land and resources, traditional nature management, autonomous education, mother-tongue and culture.

ISSN 2542-1514 (Print)

For each of the above-mentioned elements, a specific case is described, which was considered in international courts, primarily in the International Court of Justice, the Inter-American Court of Human Rights, the ECHR and etc.
Conclusions. International recognition of a state through inclusion in the UN General Assembly is impossible without the permission of the Security Council; the issue of "effective occupation" has played and continues to play a large role in the issue of governance and sovereignty over a specific space and territory, and not only settlers, but also traditionally living indigenous peoples play a significant role;
Indigenous peoples living in the coastal zone should have the right to dispose of income from the exploitation of the continental shelf; the relationship with the land is not only a matter of ownership and production, but a material and spiritual element that indigenous peoples must fully enjoy, if only to preserve their cultural heritage and pass it on to future generations; the status of "national minority" deprives the indigenous people of priority in the use of land for traditional reindeer herding; means of ensuring freedom of expression of indigenous peoples is an important element for the promotion of identity, language, culture, self-identification, collective rights.

1. Введение

Международная система прав коренных народов строится на принципе признания их как самодостаточных «субъектов-акторов», которые в течение многих веков находились в колониальной зависимости, в условиях угнетения со стороны доминирующих обществ и, в связи с чем, международное сообщество и большинство государств наделяют их особыми правами, в частности, «правом на самоопределение» и «развитие» [1].

Вместе с тем, существующие международные механизмы защиты «аборигенных прав» являются рамочными и оформляют лишь общие контуры самоопределения, подчеркивая существенное отличие «коренных народов» от «народов» вообще, упомянутых, например, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ч. 1 ст. 1).

Самоопределение, по общему правилу, – это право на самую широкую автономию народа в политической, экономической, социальной, культурной сферах, в том числе путем создания самостоятельного государства. Следует отметить, что самоопределение коренных народов в таком формате в рамках существующей глобальной политической системы вплоть до настоящего времени де-юре и де-факто отсутствует. Исключением из этого правила является разве что широкая автономия Гренландии.

В большинстве стран коренные народы находятся под «протекторатом» государства и связано это с тем, что сам образ жизни коренных народов по своей природе не располагает к выстраиванию непосредственно государственно-управленческих отношений внутри сообщества, а направлен на сохранение традиционного образа жизни, культуры, религии и промыслов, передачу сформированного опыта будущим поколениям. Именно поэтому ст. 46 Декларации о правах коренных народов 2007 г. (*UNDRIP*) недвусмысленно намекает на то, что аборигенное «самоопределение» не может быть связано с нарушением принципа «территориальной целостности»[1].

Вместе с тем, сама по себе тематика этнических, культурных и природоресурсных прав чрезвычайно политизирована и находится под особым контролем независимых государств. Эти государства, с одной стороны, желают общегражданского единства (используя различные термины в рамках этнополитики, в том числе «единая общегражданская нация», «американский народ», «плавильный котел»), а с другой – наделяют особые группы населения специальными правами и гарантиями.

Вместе с тем, во многих государствах отсутствуют подзаконные акты, которые бы четко и конкретно давали ответ на вопрос, каким должно быть «техническое» сопровождение по реализации конституционных гарантий прав на традиционное природопользование, определения статуса конкретной этнической группы, защиты «материнского языка» [2], а также, к примеру, порядка реализации права на представительство в органах власти на локальном, региональном и общегосударственном уровнях [3].

Даже при наличии соответствующего правового обеспечения на международном и националь-

[1] Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов // Организация Объединенных Наций: офиц. сайт. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml.

ISSN 2658-4050 (Online)

ном уровнях, вопрос правоприменения всегда будет стоять во главе угла. Связано это не только с наличием «декларативных» или несовершенством «отсылочно-бланкетных» норм, но и с тем, что этнополитика всегда затрагивает саму «корневую систему» государства, и любые ошибки, в том числе законодательные, в этом вопросе, могут повлечь серьезные социальные потрясения, связанные с этническим самоопределением, так как особые права и гарантии для отдельных этносов нередко становятся фактором социального напряжения. Отсюда и нежелание законодателя дать предельно конкретную норму, чтобы иметь возможность проследить за социальными процессами и отдать спорные вопросы на решение высших судебных инстанций.

Национальное право в этой отрасли развивается крайне медленно и ожидать скорейшей имплементация международных стандартов в области прав аборигенных сообществ на национальном уровне не приходится, в связи с чем, особое внимание стоит уделять именно правоприменительной и судебной практике.

Таким образом, цель нашего исследования – комплексно изучить право на самоопределение коренных народов, учитывая как те или иные элементы данного права рассматриваются в международных судах.

Как отмечает М.П. Фомиченко: «Проблема права народов на самоопределение – крайне сложная в теоретическом и острая в политическом отношениях. Националистические тенденции и силы всегда настаивали на безусловном и немедленном отделении, добиваясь методами сепаратизма и национальной вражды распада многонациональных государств» [4, с. 98].

С другой стороны, самоопределение любого социального субъекта не обязательно означает замкнутость или независимость, действия «вплоть до отделения». Некоторые из них могут самоопределиться в том смысле, что, например, откажутся от какой бы то ни было независимости. Другие могут самоопределиться так, что отдадут часть своих прав сообществу, а частью будут распоряжаться самостоятельно. Третьи вообще откажутся от какого бы то ни было «опекунства» или «протектората». Несомненно одно: само *право* на все эти виды самоопределения есть и должно сохраняться независимо от политической воли государства.

На наш же взгляд, суть права коренных народов на самоопределение, заключается в генетическом стремлении народов самостоятельно распоряжаться своей судьбой, в условиях полной свободы, по собственному желанию определять свой внутренний и внешний политический статус, по своему усмотрению осуществлять свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие.

Часть 1 ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (*ICCPR*) закрепляет право народов на самоопределение. Это же право содержится и в ст. 3 *UNDRIP*. Однако вопрос о том, до какого предела возможно осуществление права народа на самоопределение остается открытым и по сей день. Доктринально выдвигались самые разные точки зрения по этому вопросу, начиная от сугубо «позитивистского подхода», когда это право может быть делегировано лишь «сверху», самим государством, до весьма радикальных, когда заявляется, что это право существует вне зависимости от установившихся государственных границ, так как народ должен иметь право самостоятельно выбирать уровень своей политической независимости.

Обращаясь к правовой доктрине, важно отметить, что российская правовая наука в вопросах самоопределения представлена такими авторами и темами исследования как: Р.Ш. Гарипов и Л.В. Андриченко (коренные народы в международном праве) [5; 6], В.А. Кряжков (конституционное право России о правах коренных народов) [7], А.Х. Абашидзе (общие вопросы прав человека, коренных народов и национальных меньшинств [8]) и др.

Среди иностранных авторов вопросы самоопределения доктринально разработаны в многочисленных работах следующих авторов: Кристи Гордон (вопросы самоопределения в Канаде) [9], Волмэйн Токи (самоопределение коренных народов в сфере уголовного права) [10], Джессика Айхлер (самоопределение коренных народов в Латинской Америке) [11], Маргрет Коннел-Шац (право на образование американских индейцев) [12], Эндрю Грэй (самоопределение коренных народов Амазонки) [13], Марк Наттл (самоопределение и коренные народы Арктики) [14], Александра Ксантаки (самоопределение коренных народов на уровне ООН) [15], Тимо Койвурова (вопросы самоопределения коренных народов Арктики) [16], Стивен Джеймс Анайя (самоопределение коренных народов: международная и национальная практика) [17] и др.

За последний век накоплен достаточный объем судебной практики в области разрешительных процедур, литигации, позволяющий проследить вектор международно-правового развития прав коренных

народов и понять потенциал права на самоопределение в будущем.

В качестве предмета исследования нами использовалась подборка дел, сформированная Стивеном Джеймсом Анайей, автором знаменитой монографии "Indigenous Peoples in International Law", который в период с 2008 по 2014 г. был специальным докладчиком ООН по правам коренных народов[2]. В целом, подборка кейсов насчитывает чуть менее 50 судебных дел, которые прямо либо косвенно затрагивают такие основополагающие вопросы реализации «коллективных прав» как «право на самоопределение», «право на развитие», государственный суверенитет, право на традиционную хозяйственную деятельность, право на справедливую компенсацию, право на справедливый и независимый суд, право на защиту от жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения, право на защиту от пыток и право на жизнь.

Конкретно в данной статье представлены судебные дела, которые затрагивают, прежде всего, право на самоопределение и его ключевые элементы:

– право на суверенитет / автономию и признание;
– право на землю и ресурсы;
– право на традиционное природопользование;
– право на автономное образование;
– право на язык и культуру.

2. «Самоопределение» и его основные элементы

Для современного процесса развития коренных народов категория самоопределения является очень важной. При этом, как на международном уровне, так и в государствах, а равно и среди самих представителей коренных народов существуют различные представления о том, что такое самоопределение, какова должна быть степень свободы и возможности развития и для каких целей оно необходимо. Баланс принципов самоопределения, территориальной целостности государств, принадлежности территорий народам, которые там проживают и объема других прав этих народов в течение долгого времени обусловливает важность конкретных подходов в каждом отдельном случае.

Общим принципом демократического государства является национальное (этническое) равноправие. Оно имеет коллективные и индивидуальные формы выражения. Когда речь идет о самоопределении этноса, имеется в виду коллективная форма, заключающаяся в праве каждого этноса самостоятельно решать свою судьбу, выбирать формы общественной и государственной жизни. Мы считаем, что самоопределение этносов необходимо рассматривать в более широком плане, чем это принято в отечественной и зарубежной доктрине, а именно самоопределение можно понимать как явление, связанное не только с единовременным решением этноса (об отделении или иное), но и как процесс его динамичного развития.

Самоопределение может стать самостоятельным правовым институтом, в рамках которого изменяются политические, социальные, экономические и культурные векторы развития этноса.

Если рассматривать самоопределение как совокупность прав коренных народов, то важнейшим элементом этой системы является возможность самоуправления и самоорганизации: для коренных народов – это единый процесс, основанный на многовековом опыте управления своим потенциалом исходя из внутренней мотивации. Система самоорганизации и самоуправления связана с реализацией прав и свобод граждан как коллективных, так и индивидуальных на основе самостоятельности и признания своей ответственности. В формулировках международного права и законодательства многих стран для обоих институтов характерны и сходные цели – социально-экономическое и культурное развитие, защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов, достижение которых рассматривается через призму национальных, исторических и иных традиций.

Во всем мире в настоящее время идет работа над выработкой подходов к самоопределению коренных народов, в частности, в фокусе деятельности международных организаций и национальных органов остается реализация их земельных прав и территориального самоуправления.

3. Институты «самоопределения» и «признания» государств

Соотношение институтов «самоопределения» и «признания» ярко проиллюстрировано в Консультативном заключении Международного Суда ООН в отношении компетенции Генеральной Ассамблеи по приему нового государства в члены организации[3]. Заключение сводилось к тому, что без рекоменда-

[2] James Anaya. UN Special Rapporteur 2008–2014. URL: http://unsr.jamesanaya.org/.

[3] Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion. International Court of Justice. URL: https://www.icj-cij.org/en/case/9.

ции Совета Безопасности ООН принятие новых государств в состав Генеральной Ассамблеи невозможно. Следовательно, если коренные народы хотят реализовать свое право на самоопределение через признание их территории независимым государством, то в настоящее время такая форма практически становится нереализуемой, поскольку даже на уровне ООН не обеспечена конкретными правилами и нормами, используя которые народ мог бы образовать собственное государство. Отсюда такое многообразие «непризнанных государств» [18], население которых также включает коренные народы: Азад Джамму и Кашмир в Пакистане и Федеративной Республики Амбазонии в Восточной Африке, Шан в Мьянме, Тыграй в Эфиопии. Географические рамки в вышеперечисленных «непризнанных» либо «частично признанных» государствах выбраны намеренно, так как именно на южные регионы земного шара приходится самое большое количество коренных народов, а одна народность или даже субэтнос может содержать в себе десятки племен как, например, народы, проживающие от Индокитая до Африки (например, сообразно вышеназванным государственным образованиям: буриши, амбазонцы, шаны, тиграи).

Таким образом, вопрос самоопределения наций и народов, по всей видимости, никогда не выйдет из плоскости геополитики, а окончательное решение о предоставлении независимости и признании нового государства зависит от политической воли не только условной «метрополии», но и главных международных «игроков», в частности, Совета Безопасности ООН, что, в определенной степени, вступает в противоречие и с «принципом равноправия государств».

4. Концепции *terra nullius* и «эффективная оккупация»

4.1. Дело «О Западной Сахаре»

13 декабря 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН запросила консультативное заключение Международного суда ООН по следующим вопросам: «I. Была ли Западная Сахара (Рио-де-Оро и Сакиет-эль-Хамра) во время колонизации Испанией ничейной территорией (“*terra nullius*”)?» Если ответ на первый вопрос отрицательный, то: «II. Каковы были правовые связи между этой территорией и Королевством Марокко и Мавританией?»

В своем консультативном заключении от 16 октября 1975 г. Суд ответил на вопрос I отрицательно. В ответ на вопрос II он выразил мнение, что представленные материалы и сведения свидетельствуют о существовании во время испанской колонизации сформировавшихся государственно-подчиненных отношений между правителем в лице султана Марокко и некоторыми племенами, проживающими на территории Западной Сахары. Они также свидетельствовали о наличии прав на землю, которые означают юридические связи между Мавританией и территорией Западной Сахары.

С другой стороны, Суд пришел к выводу, что представленные ему материалы и информация не устанавливают какой-либо основы для разграничения суверенитета между территорией Западной Сахары и Королевством Марокко или Мавританским образованием. Таким образом, Суд не обнаружил правовых связей такого характера, которые могли бы повлиять на применение резолюции 1514 (XV) в области деколонизации Западной Сахары и, в частности, принципа самоопределения на основе свободного и подлинного волеизъявления народов названной территории.

4.2. Дело «О правовом статусе Восточной Гренландии»

Спор о правовом статусе Восточной Гренландии (иначе – «Земли Эрика Рыжего» после оккупации этой территории Норвегией в начале 1930-х гг.) возник в связи с экспансивными устремлениями Норвегии, которая до этого распространила свой суверенитет на архипелаг Шпицберген по международному договору 1920 г. При этом в отношении Шпицбергена использовалась формула “*terra nullius”,* несмотря на существовавшую длительную дипломатическую переписку между Норвегией и ее предшественниками и Российской империей, где архипелаг обозначался в качестве *«земли общего пользования»*, в связи с многовековой эксплуатацией его территории подданными обеих стран [19].

Суд, рассмотрев вопрос, вынес постановление, согласно которому «заявление об оккупации, обнародованное правительством Норвегии 10 июля 1931 г., и любые шаги, предпринятые в этом отношении правительством, представляют собой нарушение существующего правового положения и, соответственно, являются незаконными и недействительными».

В качестве одного из важных пунктов судебного решения следует назвать пункт № 71, в котором говорится о мерах Датского Королевства по утверждению на острове «эффективной оккупации» (т. е. титула фактического «юридического владения» территорией). Согласно данной доктрине, право собственности на вновь открытые земли принадлежит тому госу-

дарству, чьи подданные открыли эту территорию, и в случае с Данией именно коренные народы – эскимосы (в современной терминологии – инуиты) – были признаны «подданными». В частности, упоминаются принятые законы от 1 апреля 1925 г. «О рыболовстве и охоте в водах Гренландии», от 8 апреля 1925 г. «Об управлении Гренландией» и иные акты, распространявшие суверенитет Дании на любую коммерческую деятельность на острове. Это вызвало сопротивление норвежского правительства, которое было крайне заинтересовано в рыболовной деятельности на восточном побережье. Вместе с тем, суд постановил, что суверенитет Дании бесспорен.

Здесь не будет лишним показать и опыт Российской Империи, которая утверждала свой суверенитет и присутствие на архипелаге Новая Земля, организуя переселение туда коренных номадов Севера – ненцев – еще в XIX в., которые, впрочем, там надолго не закрепились в виду объективных причин [20]. Факт «эффективной оккупации» длительный период времени был чрезвычайно важен для формирования прецедента, который должен был легализовать право доминирующей нации на суверенитет на конкретной территории. То есть, как можно увидеть из приведенных выше примеров, вопрос *«эффективной оккупации»* [21; 22] играл и продолжает играть большую роль в процессе сохранения суверенитета над конкретным пространством и территорией. Немалую роль в этом процессе играют не только переселенцы (*"settlers"*), но и традиционно проживавшие там коренные народы.

5. Право на землю и ресурсы

5.1. Дело «О континентальном шельфе»

Несмотря на то, что вопрос, рассматриваемый в «Деле о континентальном шельфе (Тунис против Ливии)»[4], касался специального соглашения, доведенного до сведения Международного Суда ООН в 1978 г. относительно определения принципов и норм международного права, применимых к делимитации границ между Тунисом и Ливийской Арабской Джамахирией соответствующих районов континентального шельфа, дело все же косвенно относится к системе прав коренных народов, которые могут проживать в государствах, имеющих выход к морю. Дело в том, что оба названных государства не являлись участниками Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., которая в ст. 6 закрепляет принципы делимитации континентального шельфа, примыкающего к территориям двух и более государств, поэтому спор был отдан на рассмотрение суда в рамках специального соглашения между сторонами (п. 36 Решения), а не по принципу *"ex aequo et bono"* [23] (п. 46 Решения).

В Специальном соглашении, доведенном до сведения Суда в 1978 г., ему было предложено определить, какие принципы и нормы международного права применимы к делимитации соответствующих районов континентального шельфа между Тунисом и Ливийской Арабской Джамахирией, относящихся к каждому из них.

Данный судебный кейс не затрагивал права сообществ, населяющих оба государства, однако очевидно, что принятое судом решение может оказать существенное воздействие на образ жизни, благополучие и развитие коренных народов, проживающих в пришельфовой зоне Туниса и Ливии.

В национальном праве отдельных государств закреплено приоритетное право коренных сообществ на добычу и эксплуатацию ресурсов моря в районе шельфа. В частности, еще до 2007 г. в России действовала норма ст. 11 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»[5], которая закрепляла преимущественное право на использование живых ресурсов со стороны представителей коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока Российской Федерации, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на ведении промысла живых ресурсов, а также населения Севера и Дальнего Востока Российской Федерации в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью. В настоящее время данная норма не действует, однако сам факт ее наличия в прошлом говорит о многом.

Основные международные нормы, регулирующие суверенные права государств на морские живые организмы содержатся в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (*UNCLOS*), в частности в ч. 4 ст. 77 говорится о морских ресурсах, относящиеся к «сидячим видам», п. "i" ст. 5 устанавливает обязанность сотрудничества государств по сохранению трансграничных рыбных запасов, и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. Некоторые статьи дан-

[4] Continental Shelf (Tunis. v. Libya), 1982 I.C.J. 18 (Feb. 24). WorldCourts.com. URL: http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1982.02.24_continental_shelf.htm.

[5] Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».

ного международного акта относятся и к коренным народам, между тем, прямо не называя их. В частности, ст. 62 Конвенции ООН говорит о том, чтобы прибрежное государство при распоряжении морскими живыми ресурсами принимало во внимание значение живых ресурсов данного района для экономики этого заинтересованного прибрежного государства, а также сводило к минимуму риски для граждан, которые обычно вели рыбный промысел в данной зоне. Во исполнение данных положений Конвенции было принято Соглашение от 10 декабря 1982 г., по сохранению трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими. Так, п. I ст. 5 устанавливает обязанность государств сотрудничать с целью сохранения рыбных запасов, в том числе с учетом интересов рыбаков, занимающихся «*кустарным и натуральным промыслом*». То есть к данной категории можно отнести коренные народы, поскольку кустарный промысел (мелкосерийное производство изделий с применением ручного труда, которое осуществляют коренные народы) подпадает под понятие *«традиционные технологии»*, упоминаемые в ст. 11 и 31 *UNDRIP*, ст. 23 Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г.[6]

Возвращаясь к арабоязычной Африке, стоит отметить, что, например, на территории тех же Ливии[7] и Туниса[8] проживает общий для двух стран народ берберы (самоназвание – «амазиги»), которые, в том числе, находятся на севере в прибрежных к морю районах. И Тунис и Ливия подписали *UNDRIP*, в которой право на ресурсы закреплено в преамбуле, а также в п. «b» ч. 2 ст. 8, ст. 26, 27, 28, ч. 1 ст. 31, ч. 2 ст. 32. В частности, ст. 25 Декларации предусматривает, что: «Коренные народы имеют право поддерживать и укреплять свою особую духовную связь с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми ими землями, территориями, водами и морскими прибрежными водами, а также другими ресурсами и нести свою ответственность перед будущими поколениями в этом отношении».

Несмотря на признанные международные нормы, вопрос о том, могут ли правительства указанных стран проложить дорогу к имплементации норм о праве коренных общин на морские ресурсы (живые и неживые) во внутреннее право, – остается открытым.

Ситуация осложняется также и тем, что Правительство Туниса не признаёт берберов как особую этнокультурную группу, а Конституция страны 2014 г. устанавливает, что Тунис является частью «культурно-цивилизационного общества арабов и мусульманской нации»[9]. Такая этнополитика государства обуславливается тем, что Тунис – государство-участник Конвенции МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах» (1957)[10], направленной на постепенную ассимиляцию и интеграцию коренных народов в общенациональное пространство» (п. «c» ч. 2 ст. 2)[11].

В Ливии ситуация в этом отношении остается неопределенной, так как, с одной стороны, в стране уже десятилетие продолжается гражданская война[12], а с другой – подобно Тунису – существует стремление к общеарабскому единству. В связи с этим, локальные сообщества по типу берберов по объективным причинам не находят поддержки у правительства на текущем этапе развития страны.

Исходя из материалов данного дела, мы можем сделать вывод, что права коренных народов на морские ресурсы и приоритетное право на их использование с целью сохранения традиционного образа жизни, даже несмотря на их закрепление в международных документах, не поддерживаются и не гарантируются государствами, если это не отра-

[6] Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах [Конвенция 169]. United Nations. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml.

[7] Indigenous peoples in Libya. IWGIA. URL: https://iwgia.org/en/libya/3586-iw-2020-libya.html .

[8] Indigenous peoples in Tunisia. IWGIA. URL: https://www.iwgia.org/en/tunesia/1016-indigenous-peoples-in-tunisia.html.

[9] Tunisia's Constitution of 2014. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf.

[10] Ratifications for Tunisia. International Labour Organization. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102986.

[11] Конвенция о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах [Конвенция 107]. International Labour Organization. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c107_ru.htm.

[12] Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions. United Nations. URL: https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm.

жено в их государственной политике, и не рассматриваются международными судами.

5.2. Дело о Юго-Западной Африке

Процесс деколонизации в Африке длился не одно десятилетие, а с учетом вооруженных и гуманитарных конфликтов продолжается по сей день. Интерес к этому кейсу объясняется тем, что после 1945 г., когда был принят Устав ООН, предусматривающий обязанность уважать «территориальную целостность и политическое единство государств», одновременно продолжались процессы «перекраивания» государственных границ, в том числе в эпоху деколонизации 1960-х гг.

До 1990 г. на территории государства Намибия существовала подконтрольная Южно-Африканской республике (ЮАР) территория под названием «Юго-Западная Африка». Эта территория находилась под властью ЮАР в рамках соответствующего мандата ООН. В своем консультативном заключении от 21 июня 1971 г. на запрос Совета Безопасности ООН Международный Суд установил, что продолжающееся присутствие ЮАР в Намибии было незаконным, и что она обязана немедленно отказаться от своей юрисдикции [13].

В целом, на данных территориях проживает около 200 млн чел. народов групп банту и бушменов[14], среди которых выделяется несколько основных этнических групп, и ни одна не является доминирующей [24]. Каждая этническая группа имеет в пределах страны исторические территории компактного проживания.

В отношении права коренных народов на самоопределение внутри государственных границ неоднократно высказывалось мнение, что «пространственно-территориальный» фактор должен играть первостепенную роль. Коренные народы в колониальных странах объективно имеют право на самую широкую автономию и даже независимость, особенно когда расстояние между условной «метрополией» и «колонией» достигает значительных пределов, или, например, коренные сообщества живут в труднодоступных территориях. Кроме того, международное сообщество зачастую выполняет в таких случаях «миротворческую миссию», т. е. фактически гарантирует независимость территории, которая подверглась давлению со стороны государства и испытала геноцид [25], апартеид [26] и другие формы преступлений против человечности. Этнические автономии в странах, ранее находившихся в колониальном режиме, могут выступать в качестве механизма этнической, этнокультурной самозащиты коренных народов, а именно территориально локализованных групп этноса, сохранивших свои исторические ареалы и этнические границы.

Африканский континент характеризуется наличием большого количества племен, в том числе «трансграничных». В частности, бушмены проживают на территории и Намибии и ЮАР. Однако и Конституция и национальное право Намибии не признают их в качестве коренного народа с особыми гарантиями[15].

Важность данного дела состоит в том, что в ЮАР, где еще недавно был режим апартеида, а банту, бушмены относились к так называемым «цветным» (официальный термин *colored*), в настоящее время признаны в качестве коренных, а государство подписало *UNDRIP*[16]. Администрирование ЮАР части территории Намибии означало не только фактическую «оккупацию» территории, но и негативные правовые последствия для указанных племен.

Конституция ЮАР, принятая в 1996 г., объединяет все народности, проживающие в государстве, в «народ Южной Африки, объединенный в разнообразии», что означает, что Южно-Африканская Республика определяет всех населяющих ее граждан как «единую нацию». С другой стороны, государство признаёт, что «малые» народности, выделенные по культурным, лингвистическим и этническим признакам, имеют особые интересы. Лишь в 2015 г. «Отдел развития сан» при канцелярии премьер-министра Намибии был переименован в «Отдел маргинализированных общин» и переведен в подчинение Канцелярии вице-президента. Отделу поручено сосредоточить внимание на группе народов (сан, химба, чимба, земба и тва) с главной целью интеграции маргинализированных общин в основное русло экономики и улучшения условий существования. Это означает, что ЮАР качестве одного из направлений своего развития считает важным сохранять культур-

[13] Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). International Court of Justice. URL: https://www.icj-cij.org/en/case/53.

[14] Народы Южной Африки. URL: https://pro-afriku.ru/narody-yuzhnoj-afriki.

[15] Namibia // IWGIA. URL: https://www.iwgia.org/en/namibia.html.

[16] Indigenous Peoples in South Africa // IWGIA. URL: https://www.iwgia.org/en/south-africa.html.

ное разнообразие, «которое является ценностью для государственной самобытности» [27].

Тем не менее, очевидно, что на текущем этапе развития политической системы обеих стран говорить о возможностях создания этнических автономий в государственной системе не приходится.

5.3. Дело «Маягна (Сумо) Авас Тингни против Никарагуа»

Знаменитый кейс общины народа «Маягна (Сумо) Авас Тингни против Никарагуа»[17] состоит в том, что община «Маягна (Сумо) Авас Тингни» проживает на атлантическом побережье Никарагуа и состоит примерно из 142 семей. Лидер общины Хайме Кастильо Фелипе (Jaime Castillo Felipe) подал петицию в Межамериканскую комиссию по правам человека, в которой обвиняет государство Никарагуа в отказе выделить и предоставить земли общинам коренных народов и в отсутствии необходимых мер для защиты имущественных прав, в том числе на исконные земли и природные ресурсы. Кроме того, заявитель обвиняет государство в том, что оно не гарантирует доступ к эффективным средствам правовой защиты в связи с претензиями общины в отношении предоставления 62 тыс. га тропических лесов для коммерческого использования.

Межамериканский Суд по правам человека принял решение (от 31 августа 2001 г.), в котором налагается запрет на предоставление государством прав третьим лицам на указанные земли, а также устанавливается обязательство принимать меры по демаркации земель коренных народов и предоставлению прав на эти земли общинам коренных народов.

Комиссия передала дело в Межамериканский суд по правам человека (*IACHR*), который пришел к выводу о том, что Никарагуа нарушило право на судебную защиту и собственность. Суд отметил, что право собственности, установленное Межамериканской конвенцией о правах человека 1969 г.[18], защищает имущественные права коренных народов, берущие свое начало из их традиций и обычаев, и поэтому государство не имеет права предоставлять концессии третьим сторонам на их территориях.

Следовательно, Суд постановил, что государство должно принять необходимые меры для создания эффективного механизма демаркации и оформления прав собственности на территории коренных народов в соответствии с их обычным правом, ценностями и обычаями. Суд также постановил, что до создания такого механизма государство должно воздерживаться от принятия любых решений, которые могут повлиять на образ жизни и деятельность коренных народов или на состояние их исконных земель и ресурсов.

В январе 2003 г. община подала иск по «процедуре ампаро» (специфический институт конституционного права, означающий защиту права Конституционным судом государства на основании индивидуального иска)[19] [28] против президента Боланьоса (Bolaños) и десяти других высокопоставленных правительственных чиновников, поскольку Решение Суда не было приведено в исполнение. В этом же месяце Национальная ассамблея Никарагуа приняла новый закон, регулирующий предоставление земель коренным народам.

Упоминание дела народа маягна (сумо) авас тингни нашлось в «Обзоре практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 10 (2021)»[20], где Верховный Суд подтверждает выводы *IACHR* о том, что «взаимосвязь с землей – это не только вопрос имущественных прав и средств производства, но и значимый духовный элемент этнической идентичности коренных народов, который позволяет им сохранить свое культурное наследие и передать его будущим поколениям».

6. Право на традиционное природопользование

Дело «Саамская деревня Хандесдален и другие против Швеции»

Дело, которое рассматривалось в Европейском суде по правам человека, касалось прав саамов на традиционное оленеводство в Швеции[21]. Суть в том, что саамы не только не обладают статусом коренного народа, а всего лишь национального меньшинства, в связи с чем, случаи дискриминации по языко-

[17] Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua [ENG]. ESCR-Net – International Network for Economic, Social & Cultural Rights. URL: https://www.escr-net.org/caselaw/2006/case-mayagna-sumo-awas-tingni-community-v-nicaragua-eng.

[18] Межамериканская конвенция о правах человека 1969 г. URL: http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html.

[19] Аналогом «процедуры ампаро» может считаться «конституционная жалоба».

[20] Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека № 10 (2021). Верховный Суд Российской Федерации. URL: http://supcourt.ru/documents/international_practice/30437/.

[21] European Court of Human Rights (Application no. 39013/04), Court (Third Section), Judgment (Merits and Just Satisfaction), Case of Handolsdalen Sami Village and Others v. Sweden. Strada Lex. URL: https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_39013-04.

вому признаку случаются довольно часто (не в пример таким странам как Норвегия [29] и Финляндия [30]), но и реализация права на традиционное природопользование в виде оленеводства вплоть до рассмотрения этого вопроса в международной судебной инстанции оставалась под вопросом. Причина банальна – небольшая площадь территории Швеции и высокая стоимость земли.

Как отмечается в п. 7 судебного решения, саамы с древних времен населяли северные части Скандинавии и Кольский полуостров. Первоначально занимаясь охотой, рыболовством и собирательством, саамы со временем изменили традиционную деятельность и стали промышлять в основном оленеводством. Историческая привязанность к земле стала основанием для установления особых прав на землю, а также права заниматься оленеводством (*renskötselrätten*). В настоящее время это право регулируется в Швеции согласно «Закону об оленеводстве» (*Rennäringslagen*, 1971:437) и включает право использовать землю и воду для собственного жизнеобеспечения народа саами и занятий оленеводством. Это право может быть реализовано только членами саамской общины («деревни»). Таким образом, саамские деревни являются как «административными территориями» в границах исконных земель, так и «хозяйствующими субъектами». Однако они не имеют публично-правового статуса (в частности, см.: «Дело Кёнкямя и 38 других саамских деревень против Швеции») [31]. Территории для оленеводства занимают примерно 1/3 площади Швеции и делятся на «круглогодичные пастбища» и «зимние пастбища». В некоторых частях страны границы пастбищных угодий спорны и законодательно не определены. Особенно это касается зимних пастбищ, и именно о них и был описанный ниже многолетний спор.

Суть судебного спора состояла в том, что, начиная с 1990 г. большое количество частных землевладельцев (порядка 500 [32]) в муниципалитете Херьедален (*Härjedalen*) подали иски против пяти саамских деревень, четырех заявителей и саамской деревни Идре Нья (*Idre Nya*) в Окружной суд (*tingsrätten*). 4 июня 1991 г. другие землевладельцы инициировали аналогичный процесс против саамских деревень. Заявления землевладельцев носили характер «иска о признании» (*negativ fastställelsetalan*) того, что саамские деревни не имеют права на выпас оленей без заключения договора между конкретным землевладельцем и деревней (п. 8 Судебного решения).

25 ноября 1991 г. саамские деревни (общины) представили ответ, оспаривающий действия землевладельцев. Общины утверждали, что они имели право на зимние пастбища на своих территориях на основании (1) права владения землями с незапамятных времен (*urminnes hävd*), (2) положений законов о выпасе оленей и оленеводстве 1886, 1898, 1928 и 1971 гг., (3) обычая или (4) международного публичного права, в частности, ст. 27 *ICCPR*.

Рассмотрение дела в национальных судах Швеции окончилось лишь в 2004 г., где возражения саамов не были приняты, так как они не смогли подтвердить, что зимний выпас носил характер традиционного природопользования. То есть фактически шведские суды согласились с землевладельцами в том, что саамским общинам необходимо заключать договоры с собственниками земель для возможности использовать конкретные участки под пастбища.

Интересно, что Европейский Суд установил, что требование деревень на право зимнего выпаса оленей не было достаточно обоснованным, чтобы быть квалифицированным как защита права собственности, и признал эту часть жалобы неприемлемой. Саамские общины утверждали, что возложенное на них бремя доказывания в отношении конкретных территорий, где они находились со своими стадами в течение последних 200 лет, было необоснованным и значительно усложняло реализацию их прав.

Значимость данного дела для коренных сообществ заключается только в том, что в процессе был обеспечен эффективный доступ к правосудию, что очень редко становится возможным из-за высоких судебных издержек и длительности разбирательств. Однако в отношении реализации права собственности создания никакого существенного прецедента не случилось. Несмотря на то, что деревни получили право на существование и были признаны потерпевшими, суд не признал их права на землепользование. Как видно из этого дела, национальное законодательство Швеции, не признающее саамов коренным этносом, имеет доминирующее значение, и этим данный кейс отличается от дела авас тингни в Никарагуа, где приоритет получили коренные народы.

7. Право на автономное образование

Дело о школах национальных меньшинств в Албании

Для коренных народов одним из самых главных вопросов сохранения своей идентичности является возможность сохранения религиозных и образовательных традиций, и автономия может способствовать передаче будущим поколениям родной куль-

туры, языка и религии. Кейс об обеспечении права на религиозное образование для греческой диаспоры в Албании в первой половине XX в. стал одним из самых известных на международном уровне. И актуальность проблемы сохраняется по сей день [33].

Положениями ст. 206–207 Конституции Албании 1933 г. было установлено, что: «Преподавание в школах и воспитание албанских детей является одним из приоритетов государства и будет осуществляться в государственных образовательных учреждениях. Начальное образование является обязательным для всех албанских граждан и будет предоставляться бесплатно. Частные школы всех категорий в настоящее время будут закрыты».

В п. 48 судебного решения отмечается, что «идея, лежащая в основе договоров о защите национальных меньшинств, заключается в том, чтобы обеспечить населению, которое отличается по признаку расы, языка или религии, возможность жить мирно рядом с доминирующим населением и сотрудничать с ним, сохраняя при этом характеристики, отличающие их от большинства, и удовлетворяя свои особые потребности».

В п. 49–51 говорится о том, что для обеспечения такого подхода необходимо соблюдение двух фундаментальных условий: равенства с остальными гражданами и гарантий (средств) сохранения расовых отличий, традиций и иных особенностей. А п. 52 постулирует, что отказ от своих этнокультурных особенностей автоматически влечет отказ от принципа равенства, так как полная культурная интеграция одного сообщества в другое – это неравенство:

«Эти два требования действительно тесно взаимосвязаны, ибо не было бы подлинного равенства между большинством и меньшинством, если бы последнее было лишено своих собственных институтов и, следовательно, было вынуждено отказаться от того, что составляет саму суть его бытия как меньшинства».

Ликвидация частных религиозных и образовательных школ в Албании противоречит духу и букве национального законодательства, о чем говорит Суд, утверждая, что греческая диаспора имеет полное право: «содержать, управлять и контролировать за свой счет или создавать в будущем благотворительные, религиозные и социальные учреждения, школы и другие учебные заведения, с правом пользоваться своим родным языком и свободно исповедовать на нем свою религию».

Также п. 91 решения постулирует: «…закрытие всех частных школ в Албании в силу статей 206 и 207 Конституции 1933 г. не будет соответствовать Албанской декларации 1921 г.»

Примечательно то, по прошествии чуть более двадцати лет Международная организация труда принимает Конвенцию № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах», которая напротив направлена на поступательную интеграцию и культурную ассимиляцию коренных общин, в частности: отказ от традиционных общественных институтов (пп. «b», «c» ст. 4), особые программы интеграции (п. 2 ст. 7), отказ от родного языка в пользу национального (государственного) языка (п. 2 ст. 23).

Лишь в 1989 г. с принятием Конвенции МОТ № 169 тренд на «интеграцию и патернализм» сменился на вектор «самоопределение и развитие»: были закреплены «право на самоопределение» (п. 3 ст. 1), «недискриминация» (ст. 3), принцип согласования (ст. 6), земельные права (п. 2 ст. 13), право на «традиционные промыслы» (п. 1 ст. 23), защиту родного языка (п. 1 ст. 28) и т. д.

8. Право на язык и культуру

17 декабря 2021 г. *IACHR* огласил свое решение по делу «Коренные народы Майя Какчикель Сумпанго и другие против Гватемалы»[22]. Суд постановил, что Республика Гватемала несет «международную ответственность за нарушение прав на свободу выражения мнений, равенство перед законом и участие в культурной жизни» коренных народов.

В рамках дела утверждалось, что закон Гватемалы «О телекоммуникациях» запрещает коренным народам доступ к своим собственным СМИ через организацию локального радиоэфира.

Не менее 43,6 % населения Гватемалы составляют коренные жители, и примерно 80 % коренных народов относится к бедным слоям населения. В Гватемале около 424 радиостанций имеют лицензию на частоту FM и 90 радиостанций – на частоту AM, одна из которых является радиостанцией коренных народов.

С другой стороны, существуют различные радиостанции, управляемые коренными народами,

[22] Case of Maya Kaqchikel indigenous community of Sumpango, et al. v. Guatemala. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_440_esp.pdf.

которые не имеют государственной лицензии на свою деятельность, например, станции коренных народов майя какчикель из Сумпанго, майя ачи из Сан-Мигель Чикай, майя мам из Кахолы и майя мам из Тодос-Сантос-Кучуматан. Радиостанции *Ixchel* и *Uqul Tinamit La Voz del Pueblo*, которыми управляют народы какчикель из Сумпанго и народы ачи из Сан-Мигель Чикай, подверглись обыску со стороны государственных органов на основании постановлений суда, вынесенных в рамках уголовного производства. Их оборудование было конфисковано, а некоторые из их операторов, члены соответствующих общин, были привлечены к уголовной ответственности. Радио *Ixchel* приостановило вещание на семь месяцев, и членам сообщества пришлось собирать средства на покупку нового оборудования, чтобы снова иметь возможность организовать радиовещание. Радио *Uqul Tinamit*, в свою очередь, прекратило вещание после повторного обыска. В своем решении *IACHR* напомнил, что свобода слова является краеугольным камнем самого существования демократического общества, и подчеркнул важность плюрализма в СМИ в рамках осуществления указанного права. Суд указал, что на международном уровне государства обязаны устанавливать политику и принимать законы, которые «демократизируют доступ к средствам массовой информации» и гарантируют плюрализм СМИ или информации в различных средствах связи, таких, например, как радио. Кроме того, было отмечено, что коренные народы имеют право быть представленными в различных СМИ в силу их особого образа жизни, их отношений с общинами и остальным населением. В этом смысле коренные народы имеют право создавать и использовать собственные средства связи.

Доступ к своим собственным радиостанциям как к «средствам обеспечения свободы выражения мнений» коренных народов является важным элементом для сохранения самобытности, языка, культуры, самоидентификации, коллективных прав.

Таким образом, по мнению Суда, государства обязаны принять необходимые меры, которые позволят коренным общинам получить доступ к радиочастотному спектру общинных радиостанций.

Из-за «системной и продолжительной дискриминации», от которой страдают коренные народы, Суд постановил, что в Гватемале необходимо принять все необходимые меры для устранения различных факторов их неблагоприятного положения и обеспечения их доступа к радиочастотам, с тем, чтобы гарантировать материальное равенство этих народов по сравнению с другими социальными слоями, имеющими экономические условия для участия в аукционах по приобретению радиочастот, единственным критерием которых является наивысшая цена. Суд определил, что способ регулирования радиовещания в Гватемале заключается в фактическом, почти абсолютном запрете на осуществление права на свободу выражения мнений коренных народов и, в свою очередь, не позволяет им осуществлять свое право на участие в общественной жизни.

В связи с этими нарушениями суд распорядился принять следующие меры:

1) признать коренные общины потерпевшими в этом деле и предоставить им возможность свободно управлять своими радиостанциями;

2) внести изменения во внутренние нормативные акты для признания общинных радиостанций в качестве дифференцированных средств массовой информации;

3) обеспечить простой и доступный порядок получения лицензий на СМИ;

4) зарезервировать части радиочастотного спектра для радиостанций коренных народов;

5) прекратить уголовное преследование лиц, которые управляют радиостанциями коренных народов, в том числе прекратить обыски указанных радиостанций и конфискацию их передающего оборудования;

6) признать, что доступ к своим собственным радиостанциям как к средствам обеспечения свободы выражения мнений коренных народов является важным элементом для сохранения самобытности, языка, культуры, самоидентификации, коллективных прав.

9. Заключение

Самоопределение – крайне сложная в теоретическом и острая в политическом отношениях тема. Право на самоопределение коренных народов является многокомпонентным и включает большое количество элементов. Современное понимание принципа права на самоопределение предполагает несколько форм его реализации. Прежде всего, это есть признание права населения самому определять – входить ли ему в состав какого-либо государства или образовать самостоятельное государство. Но существуют и иные элементы данного права, которые также имеют значение.

Рассмотренные в нашей статье кейсы представляют лишь малую часть массива судебных дел и раз-

решительных процедур, накопленных международной практикой. Ключевые выводы в рамках данного исследования могут быть следующими:

1. Международное признание государства, в том числе по этническому признаку, невозможно осуществить опираясь на существующие нормы международного права путем включения в члены Генеральной Ассамблеи ООН. Данный процесс требует разрешения Совета Безопасности ООН, что говорит о крайней политизированности права на самоопределение и серьезных противоречиях в отношении данного права в существующих международных актах.

2. Вопрос «эффективной оккупации» играл и продолжает играть большую роль в процессе установления суверенитета над конкретной территорией, где традиционно проживали коренные народы. Согласно концепции «исконности», т. е. первоначальной принадлежности аборигенных групп к территории, на которой проживали их предки, данные народы имеют первоочередное право на установление своей юрисдикции над территорией. Как мы видим, эта концепция поддерживается международным правом, однако остается спорной во многих государствах.

3. Близкой по значению является концепция «привязанности» к земле. Многими учеными и практиками отмечается ее особенная связь с идентичностью и культурой, данная концепция называется неотъемлемой составной частью самого понятия «коренные народы» и системы их прав. Взаимосвязь с землей – это не только вопрос владения и производства, а также материальный и духовный элемент, которым коренные народы должны в полной мере пользоваться хотя бы для того, чтобы сохранить свое культурное наследие и передать его будущим поколениям.

4. Коренные народы, проживающие в прибрежной зоне, должны иметь приоритетное право на эксплуатацию ресурсов континентального шельфа. Государства, в прибрежных территориях которых проживают коренные народы и используют биологические ресурсы для своего жизнеобеспечения, должны принимать меры по имплементации релевантных норм международного права в собственное законодательство.

5. Вопросы самоопределения связаны и со статусом коренных народов, который во многих странах лишен специфики. Так, наделение локальных групп статусом «национального меньшинства» лишает коренной народ приоритета в пользовании земельными участками для традиционного природопользования, например, оленеводства, права народов на владение своей этнической территорией или же на пользование землями традиционного природопользования для ведения традиционного образа жизни. Данное право представляется спорным в некоторых государствах. Вместе с тем, традиционное хозяйство и природопользование – основа жизнеобеспечения коренных народов, важнейший фактор сохранения их самобытного образа жизни, культуры, национальной психологии и идентичности.

6. Самоопределение этносов тесно связано с развитием их языков и возможностью образования на родных языках. В сущности, данное право в первую очередь было закреплено на международном уровне и с успехом обеспечивается многими государствами, особенно теми, в которых в прошлом имели место культурный геноцид и интеграция этносов во всеобщую систему образования. Однако, как мы видим, в реализации данного права некоторые государства усматривают угрозу национальным интересам и целостности национальных систем. На наш же взгляд, насильственное распространение чуждой аборигенам культуры, религии, языка приводит к ущемлению их прав по сравнению с другими категориями граждан и к неблагоприятным социальным последствиям.

7. Обеспечение самоопределения также возможно через право свободы слова и выражения мнений. Государства должны принять все необходимые меры, способствующие развитию различных источников, через которые «слышны голоса» коренных народов.

Итак, несмотря на актуальность термина и принципа «самоопределения» и в законотворческой практике государств, и в международном праве, нельзя отметить каких-либо результативных попыток описать его в строгих дефинициях, а также прописать его основные составляющие и нормы, которыми они могут быть обеспечены. Действительно, принцип самоопределения фактически не получил правового содержания в контексте этнополитических реалий на глобальном и национальном уровне [34].

Таким образом, нельзя сказать, что развитие коллективных прав, в частности, права на самоопределение, идет однородно, скорее можно говорить о «ситуативной юриспруденции», когда вопрос о толковании и применении нормы зависит от уровня международной организации и в целом политической повестки. Более того, долгое время государства целенаправленно разграничивали статус коренных народов и национальных меньшинств, в том числе проводя границу между «меньшинствами из числа граждан

государства» и «мигрантами», не имеющими политической аффилиации с местом проживания. Ученые вынуждены признавать, что и формулировки международных актов о праве на самоопределение являются компромиссными, а потому во многом неясными и спорными [35]. Содержательное наполнение этого принципа, по-видимому, еще предстоит в будущем, и будет зависеть исключительно от конкретных политических и идеологических интересов государств и международного сообщества в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Datta R. Indigenous community perspectives on energy governance / R. Datta, M.A. Hurlbert, W. Marion // Environmental Science and Policy. – 2022. – Vol. 136. – P. 555–563. – DOI: 10.1016/j.envsci.2022.07.010.

2. Magocha M. Mother-tongue education in South Africa: A highly contested terrain of the 21st century / M. Magocha, D. E. Mutasa, J. R. Rammala // South African Journal of African Languages. – 2019. – Vol. 39, iss. 3. – P. 253–262. – DOI: 10.1080/02572117.2019.1672320.

3. Stearne A.E. Identifying how the principles of self-determination could be applied to create effective alcohol policy for First Nations Australians: Synthesising the lessons from the development of general policy / A. E. Stearne, S. Allsop, A. Shakeshaft, M. Symons, M. Wright // International Journal of Drug Policy. – 2021. – Vol. 93. – Art. 103260. – DOI: 10.1016/j.drugpo.2021.103260.

4. Фомиченко М. П. Права народов в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук / М. П. Фомиченко. – М., 2007. – 463 с.

5. Гарипов Р. Ш. Защита коренных народов в международном праве / Р.Ш. Гарипов. – Казань, 2012. – 256 с.

6. Андриченко Л. В. Регулирование и защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации / Л. В. Андриченко. – М., 2005. – 384 с.

7. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В. А. Кряжков. – М., 2010. – 560 с.

8. Абашидзе А. Х. Региональные системы защиты прав человека : учеб. для вузов / А. Х. Абашидзе. – М., 2022. – 378 с.

9. Gordon C. Canadian Law and Indigenous Self-Determination: A Naturalist Analysis / C. Gordon. – University of Toronto Press, 2019. – 448 p.

10. Toki V. Indigenous Courts, Self-Determination and Criminal Justice (Indigenous Peoples and the Law) / V. Toki. – Routledge, 2020. – 300 p. – DOI: 10.4324/9781351239622.

11. Eichler J. Reconciling Indigenous Peoples' Individual and Collective Rights: Participation, Prior Consultation and Self-Determination in Latin America (Indigenous Peoples and the Law) / J. Eichler. – Routledge, 2019. – 208 p. – DOI: 10.4324/9780367220860.

12. Connell-Szasz M. Education and the American Indian: The Road to Self-Determination Since 1928 / M. Connell-Szasz. – University of New Mexico Press, 1999. – 272 p.

13. Gray A. Indigenous rights and development. Self-Determination in an Amazonian Community / A. Gray. – Berghahn Books, 1997. – 352 p.

14. Nuttall M. Indigenous Peoples, Self-determination and the Arctic Environment / M. Nuttall // The Arctic. Environment, People, Policy / ed. by J. D. Ives, R. G. Barry. – Routledge, 2000. – P. 377–409. – DOI: 10.4324/9780429340475-13.

15. Xanthaki A. Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-determination, Culture and Land / A. Xanthaki. – Cambridge University Press, 2007. – 358 p.

16. Routledge Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic / eds. T. Koivurova, E. G. Broderstad, D. Cambou, D. Dorough, F. Stammler. – Routledge, 2020. – 402 p.

17. Anaya S. J. Indigenous Peoples in International Law / S. J. Anaya. – Oxford University Press, 2004. – 408 p.

18. Kyris G. State recognition and dynamic sovereignty / G. Kyris // European Journal of International Relations. – 2022. – Vol. 28, iss. 2. – P. 287–311. – DOI: 10.1177/13540661221077441.

19. Zadorin M. The doctrine of “common territory” versus “terra nullius”: political geography in the political and legal context of Spitsbergen’s status in the late 19th century / M. Zadorin // IOP Conference Series Earth and Environmental Science. – 2018. – Vol. 180. – Art. 012002. – DOI: 10.1088/1755-1315/180/1/012002.

20. Zadorin M. Governance principles of collaboration between state and indigenous peoples of Arkhangelsk Governorate-Based on archive materials / M. Zadorin, M. Kuprikov, N. Kuprikov, A. Gorbunova, I. Bashkina // Proceedings of the 2019 International Conference on Contemporary Education and Society Development (ICCESD 2019). – Atlantis Press, 2019. – P. 154–158. – DOI: 10.2991/iccesd-19.2019.38.

21. Collis C. Territories beyond possession? Antarctica and Outer Space / C. Collis // Polar Journal. – 2017. – Vol. 7, iss. 2. – P. 287–302. – DOI: 10.1080/2154896X.2017.1373912.

22. Guo R. Legal basis of China's claim over the Huangyan Island / R. Guo // Journal of East Asia and International Law. – 2013. – Vol. 6, iss. 2. – P. 531–552. – DOI: 10.14330/jeail.2013.6.2.09.

23. Schwebel S. M. The latest award from the Iran-United States claims tribunal: The line between approximation of damages and ruling ex aequo et bono / S. M. Schwebel, R. Teitelbaum // American Journal of International Law. – 2015. – Vol. 109, iss. 2. – P. 369–378.

24. Мочалов А. Н. Территориальное устройство государства как способ управления этническим многообразием (конституционно-правовое регулирование в странах БРИКС) / А. Н. Мочалов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 3. – С. 154–173. – DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.154.173.

25. Short B. Genocide and the Oppression of Indigenous Peoples: The Extermination of the 19th Century Aboriginal Tasmanians / B. Short // Journal of law and medicine. – Vol. 29, iss. 2. – P. 610–621.

26. Porten J. Ethnicity is not public service destiny: The political logic of service distribution in South Africa / J. Porten, I. Rhee, C. Gibson // World Development. – 2022. – Vol. 159. – Art. 105962. – DOI: 10.1016/j.worlddev.2022.105962.

27. Кузнецова С. С. Политико-территориальное устройство Южно-Африканской Республики: особенности этнической организации провинций / С. С. Кузнецова // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2018. – № 2. – С. 34–41.

28. Сторожев А. Н. Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в Испании (процедура ампаро) / А. Н. Сторожев // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 12 (49). – С. 2734–2741.

29. Lingaas C. Indigenous Customary Law and Norwegian Domestic Law: Scenes of a (Complementary or Mutually Exclusive) Marriage? / C. Lingaas // Laws. – 2022. – Vol. 11, iss. 2. – Art. 19. – DOI: 10.3390/laws11020019.

30. Laiti M. How to support sustainability in Sámi early childhood education? The way to strengthen the indigenous culture described by Sàmi early childhood educators / M. Laiti, K. Määttä, S. Uusiautti // Early Childhood Teachers: Global Practices, Challenges and Prospects. – New York : Nova Science Publishers, 2020. – P. 113–131.

31. Allard C. Girjas Reindeer Herding Community v. Sweden: Analysing the Merits of the Girjas Case / C. Allard // Arctic Review on Law and Politics. – 2021. – Vol. 12. – P. 56–79. – DOI: 10.23865/arctic.v12.2678.

32. Klocker C. Empowerment of indigenous and ethnic groups. Comparing cases on land use under the ACHPR and ECHR / C. Klocker // Völkerrechtsblog. – 2019. – DOI: 10.17176/20190930-232550-0.

33. Giakoumis K. The policy of non-discrimination and the protection of minority cultural heritage in Albania / K. Giakoumis // International Journal of Cultural Policy. – 2020. – Vol. 26, iss. 4. – P. 490–509. – DOI: 10.1080/10286632.2019.1567722.

34. Филиппов В. Р. Критика этнического федерализма / В. Р. Филиппов. – М. : ЦЦРИ РАН, 2003. – 379 с.

35. Козлов А. Е. Право на самоопределение как принцип международного права и конституционное право человека / А. Е. Козлов // Права человека и межнациональные отношения. – М., 1994. – С. 65–74.

REFERENCES

1. Datta R., Hurlbert M.A., Marion W. Indigenous community perspectives on energy governance. *Environmental Science and Policy*, 2022, vol. 136, pp. 555–563. DOI: 10.1016/j.envsci.2022.07.010.

2. Magocha M., Mutasa D. E., Rammala J. R. Mother-tongue education in South Africa: A highly contested terrain of the 21st century. *South African Journal of African Languages*, 2019, vol. 39, iss. 3, pp. 253–262. DOI: 10.1080/02572117.2019.1672320.

3. Stearne A.E., Allsop S., Shakeshaft A., Symons M., Wright M. Identifying how the principles of self-determination could be applied to create effective alcohol policy for First Nations Australians: Synthesising the lessons from the development of general policy. *International Journal of Drug Policy*, 2021, vol. 93, art. 103260. DOI: 10.1016/j.drugpo.2021.103260.

4. Fomichenko M.P. *Rights of peoples in the Russian Federation: constitutional and legal aspects*, Doct. Diss. Moscow, 2007. 463 p. (In Russ.).

5. Garipov R.Sh. *Protection of indigenous peoples in international law*. Kazan, 2012. 256 p. (In Russ.).

6. Andrichenko L.V. *Regulation and protection of the rights of national minorities and indigenous peoples in the Russian Federation*. Moscow, 2005. 384 p. (In Russ.).

7. Kryazhkov V.A. *Indigenous peoples of the North in Russian law*. Moscow, 2010. 560 p. (In Russ.).

8. Abashidze A.H. *Regional systems for the protection of human rights*, textbook for universities. Moscow, 2022. 378 p. (In Russ.).

9. Gordon C. *Canadian Law and Indigenous Self-Determination: A Naturalist Analysis.* University of Toronto Press, 2019. 448 p.

10. Toki V. *Indigenous Courts, Self-Determination and Criminal Justice (Indigenous Peoples and the Law).* Routledge Publ., 2020. 300 p. DOI: 10.4324/9781351239622.

11. Eichler J. *Reconciling Indigenous Peoples' Individual and Collective Rights: Participation, Prior Consultation and Self-Determination in Latin America (Indigenous Peoples and the Law)*. Routledge Publ., 2019. 208 p. DOI: 10.4324/9780367220860.

12. Connell-Szasz M. *Education and the American Indian: The Road to Self-Determination Since 1928*. University of New Mexico Press, 1999. 272 p.

13. Gray A. *Indigenous rights and development. Self-Determination in an Amazonian Community*. Berghahn Books, 1997. 352 p.

14. Nuttall M. Indigenous Peoples, Self-determination and the Arctic Environment, in: Ives J.D., Barry R.G. (eds.). *The Arctic. Environment, People, Policy*, Routledge Publ., 2000, pp. 377–409. DOI: 10.4324/9780429340475-13.

15. Xanthaki A. *Indigenous Rights and United Nations Standards: Self-determination, Culture and Land*. Cambridge University Press, 2007. 358 p.

16. Koivurova T., Broderstad E.G., Cambou D., Dorough D., Stammler F. (eds.). *Routledge Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic*. Routledge Publ., 2020. 402 p.

17. James A.S. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford University Press, 2004. 408 p.

18. Kyris G. State recognition and dynamic sovereignty. *European Journal of International Relations*, 2022, vol. 28, iss. 2, pp. 287–311. DOI: 10.1177/13540661221077441.

19. Zadorin M. The doctrine of "common territory" versus "terra nullius": political geography in the political and legal context of Spitsbergen's status in the late 19th century. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2018, vol. 180, art. 012002. DOI: 10.1088/1755-1315/180/1/012002.

20. Zadorin M., Kuprikov M., Kuprikov N., Gorbunova A., Bashkina I. Governance principles of collaboration between state and indigenous peoples of Arkhangelsk Governorate-Based on archive materials, in: *Proceedings of the 2019 International Conference on Contemporary Education and Society Development (ICCESD 2019)*, Atlantis Press, 2019, pp. 154–158. DOI: 10.2991/iccesd-19.2019.38.

21. Collis C. Territories beyond possession? Antarctica and Outer Space. *Polar Journal*, 2017, vol. 7, is. 2, pp. 287–302. DOI: 10.1080/2154896X.2017.1373912.

22. Guo R. Legal basis of China's claim over the Huangyan Island. *Journal of East Asia and International Law*, 2013, vol. 6, iss. 2, pp. 531–552. DOI: 10.14330/jeail.2013.6.2.09.

23. Schwebel S.M., Teitelbaum R. The latest award from the Iran-United States claims tribunal: The line between approximation of damages and ruling ex aequo et bono. *American Journal of International Law*, 2015, vol. 109, iss. 2, pp. 369–378.

24. Mochalov A.N. Territorial Structure of State as a Tool of Ethnic Diversity Management (Constitutional Law Regulation in the BRICS Countries). *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2017, no. 3, pp. 154–173. DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.154.173 (In Russ.).

25. Short B. Genocide and the Oppression of Indigenous Peoples: The Extermination of the 19th Century Aboriginal Tasmanians. *Journal of law and medicine*, vol. 29, iss. 2, pp. 610–621.

26. Porten J., Rhee I., Gibson C. Ethnicity is not public service destiny: The political logic of service distribution in South Africa. *World Development*, 2022, vol. 159, art. 105962. DOI: 10.1016/j.worlddev.2022.105962.

27. Kuznetsova S.S. Political and territorial structure of the Republic of South Africa: features of the ethnic organization of the provinces. *Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu*, 2018, no. 2, pp. 34–41. (In Russ.).

28. Storozhev A.N. Protection of constitutional rights and freedoms of individual and citizen in Spain (amparo procedure). *Actual problems of Russian law*, 2014, no. 12 (49), pp. 2734–2741. (In Russ.).

29. Lingaas C. Indigenous Customary Law and Norwegian Domestic Law: Scenes of a (Complementary or Mutually Exclusive) Marriage? *Laws*, 2022, vol. 11, iss. 2, art. 19. DOI: 10.3390/laws11020019.

30. Laiti M., Määttä K., Uusiautti S. How to support sustainability in Sámi early childhood education? The way to strengthen the indigenous culture described by Sàmi early childhood educators, in: *Early Childhood Teachers: Global Practices, Challenges and Prospects*, New York, Nova Science Publishers, 2020, pp. 113–131.

31. Allard C. Girjas Reindeer Herding Community v. Sweden: Analysing the Merits of the Girjas Case. *Arctic Review on Law and Politics*, 2021, vol. 12, pp. 56–79. DOI: 10.23865/arctic.v12.2678.

32. Klocker C. Empowerment of indigenous and ethnic groups. Comparing cases on land use under the ACHPR and ECHR. *Völkerrechtsblog.* 2019. DOI: 10.17176/20190930-232550-0.

33. Giakoumis K. The policy of non-discrimination and the protection of minority cultural heritage in Albania. *International Journal of Cultural Policy*, 2020, vol. 26, iss. 4, pp. 490–509. DOI: 10.1080/10286632.2019.1567722.

34. Filippov V.R. *Criticism of ethnic federalism*. Moscow, 2003. 379 p. (In Russ.).

35. Kozlov A.E. The right to self-determination as a principle of international law and a constitutional human right. *Human rights and international relations*, 1994, pp. 65–74. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Задорин Максим Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения
Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова
163000, Россия, г. Архангельск, пр. Ломоносова, 59
E-mail: m.zadorin@narfu.ru
ORCID: 0000-0002-2080-6752
ResearcherID: P-6211-2016
SPIN-код РИНЦ: 5251-3431; AuthorID: 724759

Гладун Елена Федоровна – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления
Тюменский государственный университет
625003, Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, 6
E-mail: efgladun@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-2525-6638
ResearcherID: V-5072-2018
SPIN-код РИНЦ: 5288-3022; AuthorID: 297789

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Maxim Yu. Zadorin – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of International Law and Comparative Law
Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov
59, Lomonosova pr., Arkhangelsk, 163000, Russia
E-mail: m.zadorin@narfu.ru
ORCID: 0000-0002-2080-6752
ResearcherID: P-6211-2016
RSCI SPIN-code: 5251-3431; AuthorID: 724759

Elena F. Gladun – PhD in Law, Associate Professor; Professor, Deparment of State and Municipal Management
University of Tyumen
6, Volodarskogo ul., Tyumen, 625003, Russia
E-mail: efgladun@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-2525-6638
ResearcherID: V-5072-2018
RSCI SPIN-code: 5288-3022; AuthorID: 297789

ISSN 2542-1514 (Print)

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Задорин М.Ю. Базовые элементы права на самоопределение коренных народов и их отражение в международных кейсах / М.Ю. Задорин, Е.Ф. Гладун // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 121–138. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 121-138.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Zadorin M.Yu., Gladun E.F. Primary elements of the indigenous peoples' right to self-determination and their reflection in international cases. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 121–138. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 121-138. (In Russ.).

УДК 349.6
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).139-148

CC BY 4.0

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ОТХОДОВ В ПРОДУКЦИЮ (на примере фосфогипса)

М.А. Бучакова[1], Н.Д. Вершило[2], О.А. Дизер[3]
[1] *Омская академия МВД России, г. Омск, Россия*
[2] *Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия*
[3] *Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, г. Белгород, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
3 июня 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Фосфогипс, отходы производства, производство, вторичное использование, охрана окружающей среды

Одной из проблем современных государств являются отходы производства, в связи с чем приобретет важность поиск возможностей по их переработке и превращению в продукцию. В этом аспекте интересен фосфогипс, являющийся отходом производства минеральных удобрений. На сегодняшний день он в незначительном объеме подлежит вторичной переработке. Целью статьи является выявление правовых возможностей для регулирования отношений, связанных с отходами производства в части их вторичного использования. В статье сделаны выводы о том, что процесс трансформации отходов в продукцию с юридической точки зрения должен состоять из следующих стадий: утилизация отходов (как с предварительной обработкой, так и без нее); непосредственно процесс превращения отходов в продукцию (с наличием лицензии для отходов I–IV классов опасности, соблюдением лицензионных требований, положительным заключением государственной экологической экспертизы на технологии обработки и утилизации, технику, применяемую в данном процессе, и т. п.); юридически корректное и документально оформленное признание отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами; исключение указанных отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами, из утверждаемых или утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также отражение их движения в журнале учета образования и движения отходов.

LEGAL PROBLEMS WITH THE TRANSFORMATION OF WASTE INTO THE PRODUCTS (a case study of phosphogypsum)

Marina A. Buchakova[1], Nikolai D. Vershilo[2], Oleg A. Dizer[3]
[1] *Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Omsk, Russia*
[2] *Russian University of Justice, Moscow, Russia*
[3] *Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin, Belgorod, Russia*

Article info
Received –
2022 June 3
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Phosphogypsum, production waste, production, secondary use, environmental protection

The subject. One of the problems of contemporary states is waste and the search for opportunities for transformation into products. In this aspect, phosphogypsum, which is a waste product of mineral fertilizers, is interesting. It is subject to recycling in a small amount now.
The purpose of the article is to identify legal possibilities for regulating relations related to industrial waste in terms of their secondary use.
The main results, scope of application. Phosphogypsum can be used for the construction of highways, dams; the production of fertilizers and salts; the production of construction products using non-recycled phosphogypsum; agriculture; in the production of gypsum binders and products made from them; in the cement industry; as a filler in various industries. With the technological possibility of recycling such waste as phosphogypsum, there is no legal possibility of their use. The absence of the necessary legal regulation of relations in the field of waste disposal, clear legally fixed criteria for classifying waste as secondary material resources and the possibility of their use, may entail certain negative consequences for economic entities.
Conclusions. The process of waste transformation into products from a legal point of view should consist of the following stages: waste disposal (both with and without pretreatment); the process of waste transformation into products directly (with a license for waste of

ISSN 2542-1514 (Print)

hazard classes I – IV, compliance with licensing requirements, conclusion of the state environmental expertise on processing and disposal technologies, equipment used in this process, etc.). The following stage is legally correct and documented recognition of waste that is secondary material resources. The last stage is exclusion of said waste that is secondary material resources from approved waste generation standards and limits on their placement, as well as reflection of their movement in the journal of waste generation and movement.

1. Введение

В настоящее время актуальной проблемой, обусловленной развитием и расширением промышленного производства, увеличением добычи полезных ископаемых, расширением спектра потребляемых человеком благ, выступают накапливаемые отходы, которые являются столь разнообразными, что не могут быть охвачены пониманием мусора [1; 2]. Появившийся термин «отходы» согласно свободной википедии означает – вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые перерабатываются, утилизируются или захораниваются. Впоследствии в силу разнообразных качественных характеристик отходов, они стали подразделяться на отходы бытовые и промышленные (производственные).

Объемы промышленных отходов, накопленных на территории Российской Федерации, по результатам инвентаризации накопленного ущерба Министерством природных ресурсов и экологии РФ, включают перечень из 340 объектов составляют более чем в 80 млрд т, они занимают площадь 77,6 тыс. га. В свою очередь, по некоторым данным, от 140 до 300 млн т приходятся на отвалы фосфогипса, который представляет собой гидрат сульфата кальция, образующийся как побочный продукт производстве удобрений из фосфоритной породы. Он выступает в качестве отходов производства минеральных удобрений и составляет около 75 % от исходного сырья. Большая часть фосфогипса размещается в отвалах на долгосрочное хранение из-за слабой радиоактивности. При этом уровень его вторичного использования составляет всего 0,2 %.

Существует научная литература, посвященная использованию и утилизации фосфогипса [3–10]. Однако отдельных исследований, нацеленных на поиск возможностей дальнейшей переработки фосфогипса и решения связанных с этим правовых проблем, практически не было.

В данном исследовании мы использовали общенаучные методы. Использованы методы анализа и синтеза, что позволило проанализировать опыт использования отходов производства на территории Российской Федерации и внести предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики использования фосфогипса.

Такие методы, как наблюдение и описание, являются важными инструментами при проведении научных исследований. Данная работа не исключение, она представляет определенный опыт, основанный на систематизации практических навыков по использованию фосфогипса и последующих выводов, связанных с дальнейшей его переработкой.

2. Характеристики и законодательное регулирование отходов производства

Определение отходов производства дано в ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которому это: «…вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению»[1]. Но указанное определение не несет в себе достаточной конкретики и не раскрывает полностью признаков отходов производства и потребления.

К примеру, в зарубежных законодательных актах и научно-технической литературе [11–14] под отходами понимается появившееся в процессе производства или потребления любое вещество, не являющееся целью процесса и способное оказать негативное воздействие на окружающую среду, независимо от того, выбрасывается ли то, что образовалось, в атмосферу, сбрасывается ли в водные объекты или размещается на полигонах, в хранилищах и т. д. [15, с. 7]. Данное понятие хоть и достаточно абстрактно, но при этом и всеобъемлюще, ведь оно позволяет отнести любое производное вещество к категории отходов.

[1] Здесь и далее нормативные источники приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

Есть и иные определения, так, в некоторых работах под отходами производства и потребления предлагается понимать остатки материалов, сырья, полуфабрикатов, образовавшиеся в процессе изготовления продукции и утратившие полностью или частично свои полезные или физические свойства (продукты, образовавшиеся в результате физико-химической переработки сырья, добычи и обогащения полезных ископаемых, получение которых не является целью данного производственного процесса, вещества, улавливаемые при очистке отходящих газов и сточных вод) [16][2]. Отходы производства – остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, образовавшиеся при производстве продукции или выполнении работ и утратившие полностью или частично исходные потребительские свойства; вновь образующиеся в процессе производства попутные вещества, не находящие применения [17][3]. К отходам производства также относят разнообразные по составу и физико-химическим свойствам остатки, образующиеся в процессе производства продукции: рудная мелочь, обрезки, стружка и т. п.; балластная часть минерального сырья и топлива, отделяемая при обогащении; зола и шлаки, образующиеся при сжигании топлива и др. [18][4].

Отходы производства подразделяются на возвратные отходы, вторичное сырье, безвозвратные потери. Возвратные отходы – часть отходов, которая может быть использована в том же производстве. К ним относят остатки сырья и других видов материальных ресурсов, образовавшиеся в процессе производства товаров, выполнения работ, оказания услуг. Из-за частичной утраты некоторых потребительских свойств, возвратные отходы должны использоваться в условиях со сниженными требованиями к продукту или с повышенным расходом. Иногда они не используются по прямому назначению, а лишь могут быть использованы в другом производстве [19]. Вторичное сырье – отходы, которые в рамках данного производства не могут быть более использованы, но могут применяться в других производствах. Безвозвратные потери – отходы, которые на данном этапе экономического развития перерабатывать нецелесообразно, их предварительно обезвреживают в случае опасности, а затем размещают на полигонах.

Следовательно, отходы могут обладать в том числе и потребительскими свойствами, в силу чего их возможно в настоящее время или же в последующем использовать для производства товаров (продукции) или при выполнении работ, что в свою очередь соответствует норме действующего Федерального закона «Об отходах производства и потребления», где говорится о том, что утилизация отходов представляет собой их использование для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов по прямому назначению, их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки, а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения.

Из этого следует, что придание отходу статуса «вторичное сырье», «вторичные ресурсы» не освобождает собственника от внесения платы за его размещение в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду.

3. Правовые проблемы, связанные с переработкой фосфогипса

Фосфогипс, например, апатитовый фосфогипс, содержит 1,6 % пятиокиси фосфора и 0,3 % фтора, т. е. в одной тонне фосфогипса содержится до 22,3 кг кислот и до 3 кг чистого фтора в виде фторсодержащих солей. Ряд ученых на основе анализа его свойств, считают, что фосфогипс представляет радиационную опасность. Одновременно, исходя из анализа нормативных актов европейских государств, существует точка зрения, что при полном соблюдении требований к объектам складирования, фосфогипс не представляет опасности для окружающей среды. Так, например, Законом Литвы от 16 июня 1998 г. данный вид отхода отнесен к неопасным. После завершения эксплуатации объектов складирования фосфогипса отмечено быстрое восстановление почвенного слоя и биоразнообразия [20–23].

Исходя из выше изложенного, следует предположить, что данный вид отхода (фосфогипс) не только не представляет опасности для окружающей среды, но и является побочным продуктом, который может быть реализован для использования в народном хозяйстве, а значит, при наличии у предприятия соответствующего документального подтверждения отнесе-

[2] См. также: Дедю И.И. Экологический энциклопедический словарь. Кишинев: Гл. ред. Молд. сов. энцикл., 1989. С. 184.
[3] См. также: Словарь терминов и определений по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности. М.; СПб.: Изд-во СПбГУ, 2010. 254 с.
[4] См. также: Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1975. Т. 19: Отоми–Пластырь. С. 136.

ISSN 2542-1514 (Print)

ния его к продукции он и будет являться таковой. Поэтому для придания фосфогипсу статуса продукции необходимы следующие документы: ТУ на продукцию, которые должны быть разработаны на основе государственных и/или отраслевых стандартов на такую продукцию; сертификаты соответствия продукции требованиям стандарта; технологический регламент на производство продукции; договор на реализацию продукции (в том числе на безвозмездной основе) и/или для собственных нужд в соответствии с уставной и иной документацией, а также отражение в хозяйственном и бухгалтерском учете предприятия операций с указанным материалом (фосфогипс) в качестве операций с продукцией. Данный вывод об отнесении фосфогипса к продукции основывается, в том числе, на ГОСТ Р 58821-2020[5], в котором указано, что фосфогипс представляет собой побочный продукт производства экстракционной фосфорной кислоты. Кроме того, исходя из сведений, содержащихся в Информационно-техническом справочнике по наилучшим доступным технологиям производства аммиака, минеральных удобрений и неорганических кислот[6], фосфогипс может использоваться для строительства автомобильных дорог, дамб; производства удобрений и солей; производства строительных изделий с использованием не переработанного фосфогипса; сельском хозяйстве; при производстве гипсовых вяжущих и изделий из них; в цементной промышленности; в качестве наполнителя в различных отраслях промышленности.

Многие предприятия, хозяйственная деятельность которых связана с образованием отходов или обращением с ними, сталкиваются с необходимостью строгого соблюдения требований обращения с отходами, несмотря на то, что многие из таких отходов могут не предназначаться для удаления любым известным способом, а быть вторично использованы. Особенно это становится актуальным тогда, когда эти отходы представляют собой ценные вторичные материальные ресурсы (или содержат их), которые сами (или их компоненты) могут быть вторично использованы после их переработки или без таковой в качестве самостоятельного вида продукции и представляют определенную потребительскую ценность. К такому виду отходов и относится фосфогипс образовавшийся в результате технологического процесса производства фосфорной кислоты.

Вместе с тем необходимость неукоснительного соблюдения утвержденных для предприятия нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и иной документации, регулирующей обращение с отходами, приводят зачастую к ситуации, когда при технологической возможности вторичного использования таких отходов отсутствует юридическая возможность для этого [24]. Возникает вполне закономерный вопрос о том, каким образом наиболее корректно с юридической точки зрения следует оформить процесс перевода отходов в товар (продукцию), чтобы избежать впоследствии претензий со стороны органов государственного экологического надзора или применения ими юридической ответственности.

Отсутствие необходимого правового регулирования отношений в сфере утилизации отходов, четких юридически закрепленных критериев отнесения отходов к вторичным материальным ресурсам и возможности их использования может повлечь для хозяйствующих субъектов определенные негативные последствия. Несоблюдение или нарушение организацией требований по надлежащему правовому оформлению процесса перехода отходов в категорию продукции может привести к административному воздействию со стороны органов государственного экологического надзора, вплоть до применения мер различных видов юридической ответственности – прежде всего, административной, уголовной и гражданско-правовой.

Определение понятия «вторичные материальные ресурсы», как известно, дается в п. 3.3 ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»[7], в соответствии с которым таковыми признаются отходы производства и потребления, образующиеся в народном хозяйстве, для которых существует возможность повторного использования непосредственно или после дополнительной обработки.

Исходя из данного определения, вторичными материальными ресурсами являются отходы, для которых предусмотрена возможность их утилизации, т. е., исходя из определения соответствующего понятия, предусмотренного ст. 1 Федерального закона от

[5] Приказ Росстандарта от 5 марта 2020 г. № 114.
[6] Приказ Росстандарта от 12 декабря 2019 г. № 2983 «Об утверждении информационно-технического справочника по наилучшим доступным технологиям «Производство аммиака, минеральных удобрений и неорганических кислот».
[7] Постановление Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст.

ISSN 2658-4050 (Online)

24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», использование отходов для различных целей, в том числе, и для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов путем рециклинга, регенерации или рекуперации.

При этом, как следует исходя из норм действующего законодательства, утилизация отходов I–IV классов опасности является лицензируемой деятельностью, тогда как для утилизации отходов V класса опасности, к которому и относится, например, фосфогипс, необходимости получения соответствующей лицензии не предусмотрено.

Также следует отметить, если в процессе обработки и утилизации отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами, в целях производства продукции используется новая техника или технология, то проекты технической документации на новую технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, должны получить положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Вместе с тем, указанная деятельность в настоящее время, хотя и является правомерной, фактически осуществляется вне какого-либо правового поля – т. е. при отсутствии необходимого правового регулирования [25].

Более того, отсутствие в законодательстве соответствующего определения понятия «вторичные материальные ресурсы» дополняется также и тем, что в нормативных правовых актах отсутствуют необходимые критерии, которые позволяют однозначно отнести отходы к вторичным материальным ресурсам. Очевидно, что отходы, которые должны признаваться вторичными материальными ресурсами, юридически должны являться уже не отходами, а продукцией, которая может быть использована после дополнительной обработки или без таковой для производства товаров или для выполнения работ, оказания услуг (т. е. обладать возможностью повторного использования).

Определенные критерии отнесения отходов к вторичным материальным ресурсам (хоть и недостаточно конкретные, на наш взгляд), использование которых возможно как в правоприменительной практике при разрешении возможных споров с органами государственного экологического надзора, так и при возможном совершенствовании нормативных правовых актов, содержатся в ГОСТ Р 54098-2010 «Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения», согласно п. 3.2.1 которого вторичными материальными ресурсами признаются:

1) отходы производства и потребления, которые в перспективе (потенциально) или сразу (актуально) пригодны для использования в промышленном производстве для получения сырья, изделий и (или) энергии;

2) отходы производства и потребления, специально собранные и подготовленные к использованию в хозяйственных целях или к переработке во вторичное сырье;

3) продукцию первичной (предварительной) переработки отходов, соответствующую требованиям определенных нормативных (ГОСТ, ГОСТ Р, СТО) и/или технических (ТУ, ТО) документов;

4) отходы, специально складированные в техногенных ресурсных накоплениях для использования их в определенном или неопределенном (отдаленном) будущем в качестве вторичного сырья.

При соответствующих проверках органов государственного экологического надзора (Росприроднадзора, его территориальных органов, уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ), могут возникнуть дополнительные вопросы как относительно порядка учета отходов в качестве вторичных материальных ресурсов, так и относительно отсутствия данных отходов в нормативах образования отходов и лимитах на их размещение [26].

Отсутствие таких отходов в нормативах и лимитах может быть квалифицировано как нарушение экологических требований при обращении с отходами, подпадающее под состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами».

Также описанная ситуация может квалифицироваться как необоснованное исключение указанных объемов отходов из платежной базы при расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду при их размещении, соответственно, может быть вынесено предписание о внесении задолженности по указанной плате, невыполнение которого может стать основанием для обращения в суд для принудительного взыскания данной задолженности.

Представление документов позволит обосновать невключение указанного отхода в проект нормативов образования отходов и лимитов на их раз-

мещение (ПНООЛР) при его утверждении (если уже ясен технологический процесс вторичного использования конкретных отходов на весь период действия нормативов и лимитов) либо обосновать исключение данных отходов из уже утвержденного ранее Проекта.

Очень важно корректно отразить передачу соответствующих отходов для утилизации и производства вторичной продукции в документах «первичного учета движения отходов» (например, в журнале учета образования и движения отходов).

Для того, чтобы официально «легализовать» процесс трансформации отходов в продукцию, такая продукция, производимая из отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами, должна быть с юридической точки зрения идентифицирована. В данном случае в целях снижения возможных рисков требуется подготовка необходимого комплекта документов, позволяющих признать отход вторичным материальным ресурсом, и юридически оформить процесс трансформации отходов в указанные ресурсы. Для снижения таких рисков необходимо данный комплект документов представить в соответствующий территориальный орган Росприроднадзора.

Для отнесения отходов, содержащих вторичные материальные ресурсы, к определенному виду продукции и юридически корректной фиксации указанного факта представляется необходимым:

1) установить принадлежность вторичных материальных ресурсов к определенному виду продукции с использованием действующих классификаторов продукции;

2) подтвердить соответствие вторичных материальных ресурсов требованиям нормативных (ГОСТ, ГОСТ Р, СТО) и/или технических (ТУ, ТО) документов, предъявляемых к данному виду продукции (либо разработать новые технические документы – например, Технические условия на продукцию или Технологическую инструкцию на производство продукции);

3) обеспечить подтверждение соответствия вторичных материальных ресурсов требованиям технических регламентов (может быть применимо в зависимости от вида продукции) путем сертификации или декларирования соответствия (для некоторых видов продукции требуется обязательная сертификация, проводимая в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», процедура которой должна завершиться получением либо декларации о соответствии, либо сертификата соответствия).

4. Выводы

На наш взгляд, процесс трансформации отходов в продукцию с юридической точки зрения должен составлять три стадии:

1. Утилизация отходов (как с предварительной обработкой, так и без нее), как непосредственно процесс превращения отходов в продукцию (с соблюдением необходимых требований – наличия лицензии для отходов I–IV классов опасности, соблюдения лицензионных требований, положительного заключения государственной экологической экспертизы на технологии обработки и утилизации, технику, применяемую в данном процессе и т. п.);

2. Юридически корректное и документально оформленное признание отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами и переработанных в результате утилизации, определенным видом продукции (и фиксация этого факта в соответствующих документах);

3. Исключение указанных отходов, являющихся вторичными материальными ресурсами, из утверждаемых или утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также отражение их движения в журнале учета образования и движения отходов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонова Т. Л. Основы правового регулирования обращения с производственными и бытовыми отходами и административная ответственность за их нарушение / Т. Л. Антонова, Е.В. Евсикова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – № 1. – С. 402–418.

2. Кириченко П. Н. О совершенствовании административной ответственности за нарушения законодательства об обращении с отходами / П. Н. Кириченко // Вестник Брянского государственного университета. – 2019. – № 2 (40). – С. 185–200.

3. James J. Lime activated flyash-phosphogypsum blend as a low-cost alternative binder / J. James, C. Arthi, G. Balaji, N. Chandraleka, R. H. M. Naveen Kumar // International Journa of Environmental Science and Technology. – 2022. – № 19 (9). – P. 8969–8978.

4. Amri M. Co-Inoculation with Phosphate-Solubilizing Microorganisms of Rock Phosphate and Phosphogypsum and Their Effect on Growth Promotion and Nutrient Uptake by Ryegrass / M. Amri, D. Mateus, M. Gatrouni, M.R. Rjeibi, N. Asses, Ch. Abbes // Applied Biosciences. – 2022. – № 1 (2). – P. 179–197. – DOI: 10.3390/applbiosci1020012.

5. Anamika B. Utilisation of phosphogypsum along with other additives in geo- engineering- A review / B. Anamika, G. Debabrata // Materiales de Construcción. – 2022. – Vol. 72, iss. 347. – Art. e288. – DOI: 10.3989/mc.2022.01322.

6. Yan Lin. A Simple and Efficient Method for Preparing High-Purity α-CaSO4•0.5H2O Whiskers with Phosphogypsum / Yan Lin, Hongjuan Sun, Tongjiang Peng, Wenjin Ding, Xiang Li, Sha Xiao // Materials. – 2022. – Vol. 15, no. 11. – Art. 4028. – DOI: 10.3390/ma15114028.

7. Ramirez J. D. Rare earths in Philippine phosphogypsum: Use them or lose them / J. D. Ramirez, R. R. Diwa, B. L. Palattao, N. H. Haneklaus, E. U. Tabora, A. T. Bautista, R. Y. Reyes // The Extractive Industries and Society. – 2022. – № 10. – Art. 101082. – DOI: 10.1016/j.exis.2022.101082.

8. Yubo Li. Preparation and thermal insulation performance of cast-in-situ phosphogypsum wall / Yubo Li, Shaobin Dai, Yichao Zhang, Jun Huang, Ying Su, Baoguo Ma // Journal of Applied Biomaterials & Functional Materials. – 2018. – Vol. 16, no. 1. – P. 81–92.

9. Reijnders L. Substitution, natural capital and sustainability / L. Reijnders // Journal of Integrative Environmental Sciences. – 2021. – Vol. 18, no. 1. – P. 115–142. – DOI: 10.1080/1943815X.2021.2007133.

10. Lingzi Meng. Evaluating the survival of Aspergillus niger in a highly polluted red soil with addition of Phosphogypsum and bioorganic fertilizer / Lingzi Meng, Shang Pan, Limin Zhou, Choochad Santasup, Mu Su, Da Tian, Zhen Li // Environmental Science and Pollution Research. – 2022. – Vol. 29, no. 50. – P. 76446–76455.

11. Ennaciri Y. Characterization and purification of waste phosphogypsum to make it suitable for use in the plaster and the cement industry / Y. Ennaciri, I. Zdah, H. El Alaoui-Belghiti, M. Bettach // Chemical Engineering Communications. – 2020. – Vol. 207, no. 3. – P. 382–392. – DOI: 10.1080/00986445.2019.1599865.

12. Ennaciri Y. Procedure to convert phosphogypsum waste into valuable products / Y. Ennaciri, M. Bettach // Materials and Manufacturing Processes. – 2018. – Vol. 33, no. 16. – P. 1727–1733.

13. Khalifa T. Salt Stress Amelioration in Maize Plants through Phosphogypsum Application and Bacterial Inoculation / T. Khalifa, M. Elbagory, A. E. Omara // Plants. – 2021. – Vol. 10, no. 10. – Art. 2024. – DOI: 10.3390/plants10102024.

14. Romero-Hermida M. I. Environmental Impact of Phosphogypsum-Derived Building Materials / M. I. Romero-Hermida, V. Flores-Alés, S. J. Hurtado-Bermúdez, A. Santos, L. Esquivias // International Journal of Environmental Research and Public Health. – 2020. – Vol. 17, no. 12. – Art. 4248. – DOI: 10.3390/ijerph17124248.

15. Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» / под ред. А.С. Яковлева. – М. ; СПб. : СПбИРАВ, 1999. – 89 с.

16. Wagenfeld J.-G. Sustainable applications utilizing sulfur, a by-product from oil and gas industry: A state-of-the-art review / J.-G. Wagenfeld, K. Al-Ali, S. Almheiri, A. F. Slavens, N. Calvet // Waste Management. – 2019. – № 95. – P. 78–89. – DOI: 10.1016/j.wasman.2019.06.002.

17. Pukalchik M. A. Machine learning methods for estimation the indicators of phosphogypsum influence in soil / M. A. Pukalchik, A. M. Katrutsa, D. Shadrin, V. A. Terekhova, I. V. Oseledets // Journal of Soils and Sediments. – 2019. – Vol. 19, no. 5. – P. 2265–2276.

18. Boldt-Burisch K., Naeth M.A. Phosphogypsum significantly alters root growth and fungal colonization of smooth brome and sheep fescue on a reclamation site / K. Boldt-Burisch, M. A. Naeth // Rhizosphere. – 2019. – № 9. – P. 106–109.

19. Кирсанов С. А. Мировой и российский опыт утилизации твердых бытовых отходов / С. А. Кирсанов, Г. В. Мустафин // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2014. – № 2. – С. 114–120.

20. Ennaciri Y. Recovery of nano-calcium fluoride and ammonium bisulphate from hosphogypsum waste / Y. Ennaciri, M. Bettach, H. El Alaoui-Belghiti // International Journal of Environmental Studies. – 2020. – Vol. 77, iss. 2. – P. 297–306. – DOI: 10.1080/00207233.2020.1737426.

21. Longjian Zhang. Effect of fibers addition on mechanical properties of eco-friendly phosphogypsum-based composite at high temperatures / Longjian Zhang, Kim Hung Mo, Soon Poh Yap, Osman Gencel, Tung-Chai Ling // Journal of Building Engineering. – 2022. – № 61. – Art. 105247. – DOI: 10.1016/j.jobe.2022.105247.

22. Turner L. E. Effect of soil capping depth on phosphogypsum stack revegetation / L.E. Turner, A. Dhar, A. M. Naeth, D. S. Chanasyk, C. K. Nichol // Environmental Science and Pollution Research. – 2022. – Vol. 29, no. 33. – P. 50166–50176.

23. Syczewski M. D. Phosphogypsum and clay mineral/phosphogypsum ceramic composites as useful adsorbents for uranium uptake / M. D. Syczewski, A. Borkowski, A. Gąsiński, J. Raczko, K. Mordak, I. Grądziel, M. Krzesicka, M. Kałaska, R. Siuda // Applied Geochemistry. – 2020. – № 123. – Art. 104793. – DOI: 10.1016/j.apgeochem.2020.104793.

24. Мубаракшина Ф. Д. Современные проблемы и технологии переработки мусора в России и за рубежом / Ф. Д. Мубаракшина, А. А. Гусева // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. –2011. – № 4 (18). – С. 91–99.

25. Веселова Ю. А. Организационно-правовые вопросы утилизации и переработки твердых бытовых отходов / Ю. А. Веселова // Записки Горного института. – 2014. – Т. 208. – С. 14–17.

26. Осипов А. Б. Решение эколого-экономических проблем переработки отходов в рамках концепции «зелёной» экономики / А. Б. Осипов, М. С. Козырева // Технико-технологические проблемы сервиса. – 2018. – № 2 (44). – С. 61–67.

REFERENCES

1. Antonova T.L., Evsikova E.V. Fundamentals of legal regulation of industrial and household waste management and administrative responsibility for their violation. *Scientific notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences,* 2020, no. 1, pp. 402–418. (In Russ.).

2. Kirichenko P.N. On the improvement of administrative responsibility for violations of the legislation on waste management. *Bulletin of the Bryansk State University,* 2019, no. 2, pp. 185–200. (In Russ.).

3. James J., Arthi C., Balaji G., Chandraleka N., Naveen Kumar R. H. M. Lime activated flyash-phosphogypsum blend as a low-cost alternative binder. *International Journal of Environmental Science and Technology,* 2022, vol. 19, no. 9, pp. 8969–8978.

4. Amri M., Mateus D., Gatrouni M., Rjeibi M.R., Asses N., Abbes Ch. Co-Inoculation with Phosphate-Solubilizing Microorganisms of Rock Phosphate and Phosphogypsum and Their Effect on Growth Promotion and Nutrient Uptake by Ryegrass. *Applied Biosciences,* 2022, vol. 1, iss. 2, pp. 179–197. DOI: 10.3390/applbiosci1020012.

5. Anamika B., Debabrata G. Utilisation of phosphogypsum along with other additives in geo- engineering - A review. *Materiales de Construcción*, 2022, vol. 72, iss. 347, art. e288. DOI: 10.3989/mc.2022.01322.

6. Yan Lin, Hongjuan Sun, Tongjiang Peng, Wenjin Ding, Xiang Li, Sha Xiao. A Simple and Efficient Method for Preparing High-Purity α-CaSO4·0.5H2O Whiskers with Phosphogypsum. Materials, 2022, vol. 15, no. 11, art. 4028. DOI: 10.3390/ma15114028.

7. Ramirez J.D., Diwa R.R., Palattao B.L., Haneklaus N.H., Tabora E.U., Bautista A.T., Reyes R.Y. Rare earths in Philippine phosphogypsum: Use them or lose them. *The Extractive Industries and Society,* 2022, no. 10, art. 101082. DOI: 10.1016/j.exis.2022.101082.

8. Yubo Li, Shaobin Dai, Yichao Zhang, Jun Huang, Ying Su, Baoguo Ma. Preparation and thermal insulation performance of cast-in-situ phosphogypsum wall. *Journal of Applied Biomaterials & Functional Materials,* 2018, vol. 16, no. 1, pp. 81–92.

9. Reijnders L. Substitution, natural capital and sustainability. *Journal of Integrative Environmental Sciences,* 2021, vol. 18, no. 1, pp. 115–142. DOI: 10.1080/1943815X.2021.2007133.

10. Lingzi Meng, Shang Pan, Limin Zhou, Choochad Santasup, Mu Su, Da Tian, Zhen Li. Evaluating the survival of Aspergillus niger in a highly polluted red soil with addition of Phosphogypsum and bioorganic fertilizer. *Environmental Science and Pollution Research,* 2022, vol. 29, no. 50, pp. 76446–76455.

11. Ennaciri Y., Zdah I., El Alaoui-Belghiti H., Bettach M. Characterization and purification of waste phosphogypsum to make it suitable for use in the plaster and the cement industry. *Chemical Engineering Communications,* 2020, vol. 207, no. 3, pp. 382–392. DOI: 10.1080/00986445.2019.1599865.

12. Ennaciri Y., Bettach M. Procedure to convert phosphogypsum waste into valuable products. *Materials and Manufacturing Processes,* 2018, vol. 33, no. 16, pp. 1727–1733.

13. Khalifa T., Elbagory M., Omara A.E. Salt Stress Amelioration in Maize Plants through Phosphogypsum Application and Bacterial Inoculation. *Plants,* 2021, vol. 10, no. 10, art. 2024. DOI: 10.3390/plants10102024.

14. Romero-Hermida M. I., Flores-Alés V., Hurtado-Bermúdez S. J., Santos A., Esquivias L. Environmental Impact of Phosphogypsum-Derived Building Materials. *International Journal of Environmental Research and Public Health,* 2020, vol. 17, no. 12, art. 4248. DOI: 10.3390/ijerph17124248.

15. Yakovlev A.S. (ed.). Commentary on the Federal Law "On production and consumption wastes". Moscow, St. Petersburg, 1999. 89 p. (In Russ.).

16. Wagenfeld J.-G., Al-Ali K., Almheiri S., Slavens A.F., Calvet N. Sustainable applications utilizing sulfur, a by-product from oil and gas industry: A state-of-the-art review. *Waste Management,* 2019, no. 95, pp. 78–89. DOI: 10.1016/j.wasman.2019.06.002.

17. Pukalchik M.A., Katrutsa A.M., Shadrin D., Terekhova V.A., Oseledets I.V. Machine learning methods for estimation the indicators of phosphogypsum influence in soil. *Journal of Soils and Sediments,* 2019, vol. 19, no. 5, pp. 2265–2276.

18. Boldt-Burisch K., Naeth M.A. Phosphogypsum significantly alters root growth and fungal colonization of smooth brome and sheep fescue on a reclamation site. *Rhizosphere,* 2019, no. 9, pp. 106–109.

19. Kirsanov S.A., Mustafin G.V. World and Russian experience in solid household waste disposal. *Herald of Omsk University. Series "Economics",* 2014, no. 2, pp. 114–120. (In Russ.).

20. Ennaciri Y., Bettach M., El Alaoui-Belghiti H. Recovery of nano-calcium fluoride and ammonium bisulphate from hosphogypsum waste. *International Journal of Environmental Studies,* 2020, vol. 77, iss. 2, pp. 297–306. DOI: 10.1080/00207233.2020.1737426.

21. Longjian Zhang, Kim Hung Mo, Soon Poh Yap, Osman Gencel, Tung-Chai Ling. Effect of fibers addition on mechanical properties of eco-friendly phosphogypsum-based composite at high temperatures. *Journal of Building Engineering,* 2022, no. 61, art. 105247. DOI: 10.1016/j.jobe.2022.105247.

22. Turner L.E., Dhar A., Naeth A.M., Chanasyk D.S., Nichol C.K. Effect of soil capping depth on phosphogypsum stack revegetation. *Environmental Science and Pollution Research,* 2022, vol. 29, no. 33, pp. 50166–50176.

23. Syczewski M.D., Borkowski A., Gąsiński A., Raczko J., Mordak K., Grądziel I., Krzesicka M., Kałaska M., Siuda R. Phosphogypsum and clay mineral/phosphogypsum ceramic composites as useful adsorbents for uranium uptake. *Applied Geochemistry,* 2020, no. 123, art. 104793. DOI: 10.1016/j.apgeochem.2020.104793.

24. Mubarakshina F.D., Guseva A.A. Modern problems and technologies of waste processing in Russia and abroad. *Proceedings of the Kazan State University of Architecture and Civil Engineering,* 2011, no. 4, pp. 91–99. (In Russ.).

25. Veselova Yu. A. Organizational and legal issues of utilization and processing of solid household waste. *Zapiski Gornogo instituta,* 2014, no. 208, pp. 14–17. (In Russ.).

26. Osipov A.B., Kozyreva M.S. Solution of environmental and economic problems of waste processing within the framework of the concept of "green" economy. *Technical and technological problems of service,* 2018, no. 2, pp. 61–67. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бучакова Марина Александровна – доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права
Омская академия МВД России
644092, Россия, г. Омск, пр. Комарова, 7
E-mail: mb290163@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1149-5315
SPIN-код РИНЦ: 3462-2377; AuthorID: 283452

Вершило Николай Дмитриевич – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экологического и земельного права

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Marina A. Buchakova – Doctor of Law, Associate Professor; Head, Department of Constitutional and International Law
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia
7, Komarova pr., Omsk, 644092, Russia
E-mail: mb290163@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1149-5315
RSCI SPIN-code: 3462-2377; AuthorID: 283452

Nikolai D. Vershilo – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Environmental and Land Law

ISSN 2542-1514 (Print)

Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
E-mail: tvershilo@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8978-7900

Дизер Олег Александрович – доктор юридических наук, доцент, заместитель начальника института по научной работе
Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина
308024, Россия, г. Белгород, ул. Горького, 71
E-mail: dizer77@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 5636-8259; AuthorID: 312006

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Бучакова М.А. Правовые проблемы трансформации отходов в продукцию (на примере фосфогипса) / М.А. Бучакова, Н.Д. Вершило, О.А. Дизер // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 139–148. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).139-148.

Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: tvershilo@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8978-7900

Oleg A. Dizer – Doctor of Law, Associate Professor; Deputy Head for Scientific Work
Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin
71, Gor'kogo ul., Belgorod, 308024, Russia
E-mail: dizer77@mail.ru
RSCI SPIN-code: 5636-8259; AuthorID: 312006

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Buchakova M.A., Vershilo N.D., Dizer O.A. Legal problems with the transformation of waste into the products (a case study of phosphogypsum). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 139–148. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).139-148. (In Russ.).

УДК 342
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).149-161

CC BY 4.0

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ СЕМЕЙНО-БЫТОВОМУ НАСИЛИЮ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Т.В. Приходько
Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
20 января 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Домашнее насилие, полиция, временное выселение, правовое регулирование, женщины, Германия

С использованием сравнительно-правового метода исследуется система мер по противодействию семейно-бытовому насилию, предусмотренных в ФРГ на уровне федерации и земель, а также содержащихся в российском законодательстве и проекте федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия» № 1183390-6. Анализируется правомерность применения мер по противодействию семейно-бытовому насилию к нарушителю с точки зрения вмешательства в его основные права и свободы, отмечается позиция Федерального конституционного суда ФРГ о соответствии полицейского приказа о временном выселении требованиям правомерности ограничения основных прав и свобод, предусмотренных Основным законом ФРГ, в том случае, когда данная мера направлена на предотвращение уголовно наказуемых деяний. Обращено внимание на дефекты техники подготовки проекта федерального закона № 1183390-6. Делается вывод о необходимости законодательного разграничения разнородных мер по противодействию семейно-бытовому насилию, таких как защита потерпевшей стороны от насилия и профилактические мероприятия. Отмечается, что практика применения полицейского приказа о временном выселении ФРГ и опыт ограничения основных прав нарушителя могут быть целесообразны для применения в России.

LEGAL REGULATION OF COUNTERACTION TO DOMESTIC VIOLENCE IN RUSSIA AND GERMANY: COMPARATIVE ANALYSIS

Tatiana V. Prikhodko
Baikal State University, Irkutsk, Russia

Article info
Received –
2022 January 20
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Domestic violence, police, temporary ejection, legal regulation, women, Germany

The subject. The article considers a study of regulation of countering domestic violence in Russia and Germany. The author investigates the draft of Russian federal law "On the prevention of domestic crimes" No. 1183390-6 and the law of Germany "On civil protection from acts of violence and persecution" as well as federal and lands' legislation in this sphere.
Purpose of the study. The comparative study aims to identify the reasons for the draft's unviability in Russian Federation, in particular, and to search for legislative opportunities to solve the domestic crime's problems in Russia, in general.
Methodology. The article is based on the comparative legal method. Due to this method, the article describes the legal protections against domestic violence in Russia and Germany (at the level of the federation and states), the advantages and disadvantages of each system.
The main results. The legal measures in Germany as well as the draft federal law in the Russian Federation contain protective measures that can be applied by police and court. The main feature of German measures from Russian ones is the possibility of temporary violator's ejection from the occupied housing by issuing a judicial or police order. The simplicity of the procedure allows a victim to receive effective help at any time, even at night and on non-working days. The article analyses the allowability of these measures to the offender from the point of view of basic rights' interference; notes the position of the Federal Constitutional Court of Germany about the police order on temporary eviction: the residence ejection is allowable only when the measure aims at preventing criminal acts. The article draws attention to the technique' defects of the Russian draft federal law "On the prevention of domestic crimes" No. 1183390-6, which require correction in order to improve the domestic violence' counteraction in Russia.

ISSN 2542-1514 (Print)

Conclusions. It is concluded that in the Russian Federation it is necessary to differentiate heterogeneous phenomena in the law, such as victim's protection from domestic violence and preventive family relationships' measures, unreasonably mixed together in the draft federal law "On the prevention of domestic crimes" No. 1183390-6. Besides the law about victim's protection from acts of violence and persecution should include significant consequences exactly for the violator. In this regard, the German multi-level protection system consisting of police protective measures, preliminary judicial measures as well as judicial measures can be applied. German practice makes it possible to react quickly to an act of domestic violence and provide the necessary victim's support. The experience of applying the police order on the temporary eviction in Germany as well as violator rights' interference may be appropriate for use in Russia.

1. Введение

13 июля 2021 г. в г. Иркутске Роман Терентьев на протяжении нескольких часов угрожал спрыгнуть с балкона 14 этажа вместе с малолетним ребенком. Своими действиями Терентьев пытался привлечь внимание жены, которая подала на развод, мужчина был задержан за подготовку к убийству несовершеннолетнего лица. Как было установлено позже, проявляя ревность, Терентьев не раз избивал жену, в том числе и на глазах у ребенка, заявления супруги в полицию на поведение мужа не привели к результату. Действенные правовые механизмы воздействия на возмутителей семейно-бытовых отношений, помогли бы избежать подобной ситуации.

Статистические данные семейно-бытового насилия в России неоднозначны, во многом это обусловлено отсутствием определения «домашнего насилия» и невозможностью вычленить уголовно и административно наказуемые действия и бездействие, совершаемые в семейно-бытовых отношениях, от иных противоправных деяний. Между тем, не вдаваясь в дискуссию относительно достоверности тех или иных статистических расчетов[1], наличествование проблемы бытового насилия в Российской Федерации отрицать трудно.

С начала 2010-х гг. проблема семейно-бытового насилия в Российской Федерации становилась предметом изучения различных наук: социологических [1–3], психологических [4; 5], юридических [6]. В литературе изучалась ретроспектива реализации «семейной власти» [7], особенности виктимизации в семье и ее последствия [8], обращалось внимание на дифференциацию насилия в зависимости от статуса жертвы (дети [9], подростки [10], женщины [11], мужчины [12], пожилые люди [13]), от связи потерпевшего с причинителем вреда (родственная, брачная, партнерская); проводился анализ особенностей моделей семейно-бытовых отношений в отдельных регионах Российской Федерации [14], в частности в Республике Карелия [15], г. Иванове [16], Республике Башкортостан [17], республиках Северного Кавказа [18].

На необходимость обращения внимания на домашнее насилие указывают как внутренние стратегические документы, к примеру, Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 гг.[2], так и практика Европейского Суда по правам человека, в том числе в отношении Российской Федерации[3]. Однако действенных попыток криминализировать семейно-бытовое насилие с 2017 г. предпринято не было. Вместе с тем, правовое игнорирование домашнего насилия представляет собой растущую социальную проблему, усугубление которой отмечено в период эпидемии, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции [19; 20].

Не ведя речь о безусловной рецепции зарубежного законодательства, анализ соответствующей практики иностранных государств переоценить трудно. Компаративные исследования рассматриваемой проблематики посвящены вопросам противодействии домашнему насилию в Англии и Уэльсе [21], США и Аргентине [22], Армении [23], Казахстане [24] и др. Целью настоящей статьи видится изучение 20-лет-

[1] Кориненко Е. Очередь на побои: домашнее насилие не поддается подсчету. URL: https://iz.ru/910355/ekaterina-korinenko/ochered-na-poboi-domashnee-nasilie-ne-poddaetsia-podschetu (дата обращения: 15.01.2022).

[2] Распоряжение Правительства РФ от 8 марта 2017 г. № 410-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017-2022 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 11. Ст. 1618.

[3] Постановление ЕСПЧ от 9 июля 2019 г. «Дело "Володина против Российской Федерации": жалоба № 41261/17)» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 4.

ISSN 2658-4050 (Online)

него опыта Федеративной Республики Германия реализации системы защитных от насилия мер, применяемых, в первую очередь, в отношении женщин, в сравнении с соответствующими положениями проекта российского законодательства с целью критической оценки потенциала реализации последнего.

2. Основы правового регулирования

Прежде всего, законодательную основу защиты от насилия в Федеративной Республике Германия составляет Закон ФРГ «О гражданско-правовой защите от актов насилия и преследований» (далее – Закон ФРГ о защите от насилия)[4], принятый 11 декабря 2001 г. и вступивший в силу 1 января 2002 г.

Закон ФРГ о защите от насилия в сравнении с российским аналогом выглядит грацильно и содержит всего 4 статьи. Изначально Закон ФРГ о защите от насилия был направлен преимущественно на защиту от мужского насилия женщин и детей. Указывалось, что нарушителями бытового насилия в 85 % случаев являются мужчины: в 2014 г. Европейское агентство по основным правам опубликовало обзор: «Насилие в отношении женщин. Общеевропейское измерение»[5]. В рамках этого исследования были опрошены около 42 000 женщин в возрасте от 18 до 74 лет в 28 государствах – членах Европейского Союза. Среди 1 534 женщин ФРГ, принявших участие в опросе, оказалось, что примерно каждая третья женщина по меньшей мере раз в жизни сталкивалась с физическим или сексуальным насилием со стороны своего партнера. При этом было отмечено, что семейно-бытовое насилие в отношении женщин имеет место не только в социально неблагополучных семьях: женщины со средним и высшим образованием, так называемые представительницы «среднего» социального класса, равным образом подвержены актам насилия. Позже немецкие исследователи начали указывать на умалчивание проблемы насилия против мужчин [25, s. 312].

3. Основания применения защитных мер

В качестве оснований для принятия защитных мер немецкого Закона ФРГ о защите от насилия названы: умышленное незаконное причинение телесного ущерба, ущерба здоровью, свободе или сексуальному самоопределению другого лица, незаконное умышленное вторжение в жилье другого человека или его определенное имущество, или необоснованное неоднократное преследование лица против его воли, в том числе с помощью средств дистанционного общения (п. 2 § 1 Закона ФРГ о защите от насилия).

В первоначальной редакции Закона ФРГ о защите от насилия такое основание к принятию мер по защите от насилия, как сексуальное самоопределение, отсутствовало, но было включено в текст после ратификации Германией Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (далее – Стамбульская Конвенция) 12 октября 2017 г. В связи с этим соответствующее отраслевое законодательство было дополнено специальными нормами, касающимися выбора вариантов гендерного развития несовершеннолетних, к примеру, права на хирургическое вмешательство (§ 1631e Гражданского кодекса ФРГ[6]). Было указано, что родители вправе выразить согласие на смену мужского или женского пола только в том случае, если такое вмешательство не может быть отложено до более позднего времени, когда ребенок сможет принять решение самостоятельного. При этом была предусмотрена усложненная процедура получения разрешения от междисциплинарной комиссии. Следует отметить, что несмотря на имеющиеся замечания в немецком обществе норма в целом была воспринята позитивно, поскольку до указанных нововведений в ФРГ операции по преобразованию первичных половых признаков у детей в возрасте до 10 лет были весьма распространены[7]. Представляется, что при отсутствии единообразного понимания значимости сексуальной идентичности в российском обществе, нератификации Стамбульской Конвенции ввиду несогласия с определением «гендера» в предложенном, «европейском», понимании, целесообразно скорее не включать сексуальное самоопределение в качестве основания для применения мер против нарушителя, чем

[4] Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen vom 11.12.2001 / BGBl. I S. 3513. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg (дата обращения: 15.01.2022).

[5] Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Ergebnisse auf einen Blick. URL: https://data.europa.eu/data/datasets/violence-against-women-survey?locale=de (дата обращения: 15.01.2022).

[6] Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896 / BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bgb (дата обращения: 15.01.2022).

[7] Usebach J. Behandlung von Kinder mit verschiedenen Geschlechtsmerkmalen. URL: https://www.anwalt.de/rechtstipps/behandlung-von-kinder-mit-verschiedenen-geschlechtsmerkmalen-189629.html (дата обращения: 15.01.2022).

не принимать закон вовсе, поскольку тотальный отказ от регулирования семейно-бытового насилия оставляет незащищенными огромное количество жертв по всей стране.

В сравнении с немецким законом проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия» России содержит более развернутый перечень деяний, которые следует относить к семейно-бытовому насилию: физическое насилие, психологическое, сексуальное экономическое, преследование (ст. 3). В этом отношении проект закона РФ более продуман. Вместе с тем, указанные деяния охватываются «насилием» в том числе и в Германии в соответствии со Стамбульской Конвенцией.

Положительной оценки заслуживает отнесение к насилию проектом федерального закона противоправного отказа в удовлетворении основных потребностей в уходе. В то же время перечень деяний, относимых к психологическому насилию, следует дополнить и включить удержание не только имущества пострадавшего либо его родственников, но и документов указанных лиц, которые «имуществом» в строгом смысле слова не являются, тем более, что далее, в пп. 2 п. 3 ст. 25 проекта № 1183390-6, данные понятия разграничиваются.

Выделение семейно-бытового дебоширства, в предложенном проектом федерального закона толковании, напротив, считаем нецелесообразным. Работа с дебоширами не отражена в рассматриваемом проекте федерального закона, что не позволяет с достоверностью определить позицию законодателя по отношению к данным деяниям. С одной стороны, «нецензурная брань», «уничтожение и (или) повреждение имущества» или «шум» с трудом можно отнести к видам семейно-бытового насилия (ст. 3), с другой – указание дебоширства как деяния, исключающего семейно-бытовое насилие, открывает возможности для жонглирования фактами и может затруднить применение закона в целом.

Принципы. При анализе проекта федерального закона № 1183390-6 обращают на себя внимание, указанные принципы (ст. 4), к которым отнесены, помимо прочего, принцип «поддержки и сохранения семьи», который, как представляется, обладает потенциалом практической реализации на стадии профилактики семейно-бытового насилия, при проведении тренингов, разъяснительной работы, внедрении государственных программ, но не может быть гарантирован в момент защиты потерпевшего от акта насилия со стороны возмутителя домашнего спокойствия.

Также вызывает сомнения принцип «соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина». Представляется, что на практике могут возникать сомнения в безусловном соблюдении некоторых прав нарушителя при применении защитных мер, к примеру, таких как запрет на нахождение в месте проживания потерпевшего. Так речь может идти о временном ограничении вещных прав, а в определенных случаях – некоторых родительских прав. Исходя из этого, целесообразным представляется к принципам, указанным в законе о защите жертв от семейно-бытового насилия, отнести принцип соразмерности в понимании, сформулированном в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации в отношении публично-правовой ответственности, в соответствии с которыми меры, применяемые к лицу, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий тому вреду, который причинен в результате противоправного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер наказания совершенному правонарушению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств[8].

Следует отметить, что подобная противоречивость свойственна всему проекту федерального закона № 1183390-6: так, к мерам индивидуальной профилактики семейно-бытового насилия, указанным в п. 2 ст. 17, отнесены как собственно профилактические меры (профилактический учет; профилактическая беседа; специализированные психологические программы), так и защитные (защитное предписание; судебное защитное предписание). Представляется, что отмеченная двойственность нормативного правового акта является показателем его нежизнеспособности.

4. Система защитных мер

1. Закон ФРГ о защите от насилия предусматривает меры защиты пострадавших лиц, применяемые судом. В частности, судебное предписание может касаться:

[8] Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2016 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7729.

ISSN 2658-4050 (Online)

– запрета на вторжение в жилье пострадавшего;

– запрета на нахождение в определенном месте жилья пострадавшего или иных местах, определяемых судом, где регулярно находится пострадавший;

– запрета на установление контактов с пострадавшим, в том числе с использованием средств дистанционной связи, если только в этом нет необходимости для защиты законных интересов.

Перечисленные меры могут быть наложены судом вне зависимости от того, находился ли нарушитель в момент совершения бытового насилия под воздействием алкогольных, психотропных или иных аналогичных веществ или действовал без воздействия препаратов, изменяющих сознание (п. 3 § 1 Закон ФРГ о защите от насилия).

При совместном проживании потерпевшего и нарушителя суд, по требованию потерпевшего, может распорядиться об единоличном использовании жилья потерпевшим. В том случае, если вещные права на жилое помещение или имущество принадлежат нарушителю или третьему лицу, право владения, аренды или узуфрукта на имущество может быть предоставлено потерпевшему сроком до шести месяцев. Данный срок может быть продлен судом, но не более чем еще на шесть месяцев при условии, что пострадавшее лицо не смогло найти другое подходящее жилье в первый установленный период.

При этом нарушитель должен воздержаться от любых деяний, которые могут затруднить или сделать невозможным реализацию права потерпевшего пользоваться жильем, в то же время нарушитель вправе требовать от потерпевшего справедливой платы за пользование жильем, если на это имеются основания. Указанные предписания не выносятся в случае, если у суда имеются основания полагать, что дальнейшее совместное проживание потерпевшего и нарушителя исключено в виду характера применимых в отношении нарушителя мер процессуального пресечения; если потерпевший не заявлял требование в суд более трех месяцев в со дня совершения бытового насилия; либо если на это имеются иные обстоятельства и существенные возражения нарушителя.

В случае, если семейно-бытовое насилие или его угроза было совершено в отношении детей или лиц, находящихся под опекой или попечительством нарушителя, Закон ФРГ о защите от насилия не применяется, а действуют специальные нормы. В частности, § 1666 Гражданского кодекса Германии закрепляет, что в случае, если физическому, психическому или эмоциональному благополучию ребенка или его собственности угрожает опасность, и родители не хотят или не могут предотвратить ее, суд по семейным делам должен принять меры, необходимые для предотвращения такой опасности. Судебные меры могут включать, к примеру, предписание воспользоваться помощью социальных служб или медицинских учреждений, предписание обеспечить соблюдение требования обязательного школьного образования, временный или бессрочный запрет на нахождение в месте проживания или ином месте, где регулярно находится ребенок, запрет на установление контакта с ребенком или на встречи с ребенком, отмену решения о признании опекуном или попечителем, а также частичное или полное лишение родительских прав. При этом меры, связанные с разлучением ребенка с родителем, в том числе по основаниям, связанным с запретом одного из родителей на нахождение в месте проживания ребенка, допустимы только в исключительных случаях, когда ущерб здоровью и интересам ребенка не может быть устранен иным способом, в том числе при участии государственных социальных служб (п. 2 § 1666а Гражданского кодекса ФРГ). Соответствующие защитные меры подлежат отмене, как только необходимость в них отпадает, и угроза интересам ребенка перестает существовать (п. 2 § 1696 Гражданского кодекса ФРГ).

В свою очередь, проект федерального закона № 1183390-6 содержит подобный перечень мер защитных предписаний, налагаемых в судебном порядке (ст. 24). В отличии от немецкого закона проект № 1183390-6 называет запрет на приобретение и использование любых видов оружия. Вместе с тем, возможность практической реализации, равно как правомерность данной меры как ограничения конституционного права, вызывает сомнения, к примеру, в случае, если ее адресатом выступают лица, имеющие право на применение оружия в силу своей профессиональной деятельности, в частности, сотрудники правоохранительных органов, в определенных случаях – спортсмены[9], лица, осуществляющие охрану животного мира[10].

[9] Постановление Правительства РФ от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 32. Ст. 3878.

[10] Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.

В то же время, вменяемую обязанность прохождения специализированной психологической программы и возмещения понесенных расходов оцениваем позитивно. В качестве дополнительных мер судебное защитное предписание подобно немецкому аналогу может охватывать временное выселение нарушителя из жилья. Однако, опираясь на зарубежный опыт, пп. 1 п. 3 ст. 24 законопроекта целесообразно переформулировать, включив указание на индифферентность обладания не только правом собственности, но и любым вещным правом на жилье.

2. Законодательство ФРГ, равно как и проект федерального закона № 1183390-6 (п. 3 ст. 24), предусматривает возможность выдачи предварительного судебного запрета, когда существует острая необходимость в немедленных действиях, направленных на защиту потерпевшего от насилия (§ 214 Закона ФРГ о процессуальном порядке разрешения семейных споров и вопросов добровольной юрисдикции[11]).

Законом ФРГ предусматривается, что нарушение установленных судом запретов, а также условий мирового соглашения, заключенного по основаниям бытового насилия в соответствии с п. 1 § 214 а Законом ФРГ о процессуальном порядке разрешения семейных споров и вопросов добровольной юрисдикции, влечет ограничение свободы сроком до 1 года либо наложение денежного штрафа. При наличии иных оснований нарушитель подлежит уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством ФРГ.

3. Отличительной чертой системы защитных мер против бытового насилия Федеративной Республики Германия является возможность применения полицейских приказов о временном выселении. Подобные меры актуальны в случаях, когда требуется беспромедлительная защита, а судебное предписание в этот момент не может быть получено, к примеру, при совершении насилия вечером, ночью или в выходные дни.

Положения о временном выселении регулируется законами земель: к примеру, п. 3 § 27а Закона о полиции земли Северный Рейн-Вестфалия[12]; п. 2 § 13 Закона об общих правилах безопасности и порядка земли Рейнланд-Пфальц[13].

Рассматриваемая мера предусматривает выдачу органами полиции приказа о временном изгнании нарушителя из общей квартиры и запрет на возвращение в жилье[14]. Несмотря на региональное правовое регулирование, разное именование данной меры в землях, в юридической литературе Германии отмечается, что процедура выдачи запрета на возвращение по большей части является стандартизированной [26, s. 461].

По задумке немецкого законодателя в случае совершения противоправных действий, жилье не должно оставаться «убежищем» для нарушителя, поэтому неверно было бы перемещать из домашней среды жертву насилия, лишая ее привычного комфорта и меняя жизненный уклад [27, s. 18]. Приказ о временном выселении нарушителя дает возможность пострадавшей стороне в спокойной обстановке и знакомой среде, без риска вновь подвергнуться актам насилия, обдумать свои дальнейшие действия, принять решение относительно последующих действий, в том числе касающихся обращения в суд. Таким образом, именно нарушитель должен нести негативные последствия совершенного деяния.

Полицейский запрет на возвращение в жилье может носить исключительно временный характер (в большинстве земель – до 14 дней). По мнению Конституционного суда ФРГ подобные временные меры позволяют властям инициировать краткосрочное экстренное вмешательство с целью урегулирования острых конфликтов с опасностью для жизни, здоровья и свободы человека[15].

Федеральный конституционный суд ФРГ указал, что временное выселение из жилья не посягает на основное право, закрепленное в ст. 14 Основного закона ФРГ[16] (право собственности), равно как и на неприкосновенность жилища, предусмотренное ст. 13 Основного закона ФРГ, поскольку рассматриваемая мера не предполагает экспроприации жилища, а вторжение на территорию происходит на ос-

[11] Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/famfg (дата обращения: 15.01.2022).

[12] Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2003 // GV. NRW. S. 441. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[13] Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Rheinland-Pfalz vom 10. November 1993 // GVBl. 1993. P. 595. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[14] Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht / V. Götz, M.-E. Geis. 17. Auflage. C. H. Beck, 2021. P. 29. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[15] Bundesverfassungsgericht (1. Kammer des Ersten Senats). Beschluß vom 22.2.2002 – 1 BvR 300/02 // Neue Juristische Wochenschrift. 2002. P. 2225. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[16] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 / BGBl. I S. 1. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg (дата обращения: 15.01.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

новании закона с целью предотвращения опасности отдельных лиц, предотвращения угрозы общественной безопасности и порядку, как этого требует ч. 7 ст. 13 Основного закона ФРГ.

В то же время применение приказа о временном выселении предполагает ограничение свободы передвижения лица (ст. 11 Основного Закона ФРГ), однако такое вмешательство в основные права и свободы допускается в соответствии с ч. 2 ст. 11 Основного закона ФРГ в том случае, если оно будет призвано «предотвратить преступные действия». Следовательно, исходя из предписаний Основного закона ФРГ, выдача приказа о временном выселении правомерна только тогда, когда действия нарушителя представляют собой уголовно наказуемые деяния, например, в случае причинения телесных повреждений различной степени тяжести (§ 223 Уголовного кодекса ФРГ[17]), угрозы убийством (§ 211 Уголовного кодекса ФРГ), незаконным лишением свободы (§ 239 Уголовного кодекса ФРГ), нарушением свободы сексуального самоопределения (§ 174 Уголовного кодекса ФРГ). Соответствующие положения земельных законов о полиции в качестве оснований для применения рассматриваемых мер предусматривают наличие реальной опасности для жизни, здоровья, телесной или гендерной свободы обитателей одного и того же жилья. Однако, отмечается необходимость распространения защиты не только в случае серьезных побоев, истязаний или жестоко обращения, но и при нанесении однократных пощечин, ударов руками или ногами[18].

На практике зачастую возникают трудности в установлении фактических обстоятельств дела и, в связи с этим, определении правомерности вынесения приказа о выселении нарушителя. Наличие опасности для жизни, здоровья или свободы – это факт, подлежащий установлению сотрудниками полиции в каждом конкретном случае [26, s. 469]. Прибыв на место происшествия, сотрудники полиции сталкиваются с неоднозначной картиной событий. Первое, что необходимо выяснить: имело ли место физическое нападение на лицо, проживающее в помещении, со стороны другого обитателя этого жилья. Следующий шаг – оценка совершенного акта насилия, поскольку именно характер первичного эпизода является главным и основным критерием, по которому сотрудники полиции должны определить вероятность рецидива и выявить потенциальную опасность [28, s. 522]. В то же время, если нападение (еще) не произошло, то наличие «реальной опасности» доказать достаточно сложно, даже если при этом имеются иные признаки, указывающие на эскалацию бытового конфликта: к примеру, алкогольное опьянение, словестная брань, переросшая в перепалку, поэтому в выдаче запрета будет отказано [26, s. 469].

Полиции надлежит определить, имеются ли у потерпевшего какие-либо травмы (синяки, порезы), и, путем опроса пострадавшего и свидетелей, получить информацию о причинах этих травм. После идентификации нарушителя, ему предоставляется возможность дать пояснения о случившейся ситуации: был ли акт насилия первичным, носящим разовый характер, наличествовал ли умысел на содеянное. В случае, если нарушитель бытового спокойствия настаивает на причинении вреда в порядке самообороны, на нем лежит бремя доказывания в соответствии с § 227 Гражданского кодекса ФРГ. При наличии травм у обеих сторон конфликта, с целью применения мер о временном выселении сотрудникам правоохранительных органов надлежит установить лицо, причинившее наибольший ущерб. В случае невозможности однозначного установления нарушителя, сотрудники полиции принимают решение о применении защитных мер, исходя из соображений разумности [29, s. 12]. Подвергнувшееся временному выселению лицо вправе обжаловать применение к нему защитных мер.

На практике особую сложность представляет достоверное определение серьезности бытового конфликта и степени существующей опасности для потерпевшего, в случае, если последний отказывается от сотрудничества с органами. Причиной такого поведения может быть устрашение со стороны нарушителя, угрозы, подавление воли жертвы, вызванные систематическим «устойчивым насилием»[19]. На практике это может выражаться в преуменьшении противоправных деяний, умалчивании фактов или вовсе – отрицании акта насилия потерпевшей стороной. Также возможны ситуации, при которых потерпевшее лицо препятствует применению полицией

[17] Strafgesetzbuch vom 15.05.1871 // BGBl. I S. 2363. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/stgb (дата обращения: 15.01.2022).

[18] Verwaltungsgericht Lüneburg. Beschluss vom 13.06.2003 – 3 B 47/03. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[19] Oberverwaltungsgericht Greifswald. Beschluss vom 11.02.2004 – 3 M 33/04. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

защитных мер и выступает против выселения нарушителя из жилья, тем самым добровольно подвергая себя опасности. Перед полицией стоит непростая задача – выявить добровольность поведения сторон и оценить возможные последствия принятого решения в том или ином случае[20]. При этом анализ судебной практики указывает, что в случае, «если свобода поведения потерпевшего лица от насилия ... не может быть определена однозначно и с должной уверенностью» при принятии решения о временном выселении лица, защита жизни, здоровья и законных интересов потенциальной жертвы должны иметь преимущественное значение[21]. Таким образом, принятие защитных мер сотрудниками полиции не зависит от воли потерпевшей стороны.

Положения земельных законов о полиции, равно как и Закон ФРГ о защите от насилия, не требуют для вынесения приказа о временном выселении нарушителя, чтобы пострадавшее лицо непременно являлось владельцем или арендатором / нанимателем жилого помещения. Наличие или отсутствие права собственности или иного права для предоставления защиты в этом случае не имеет значения, поскольку жертвами могут являться дети, которые могут не обладать вещными правами на жилье[22].

Отмечается, что жителем при решении вопроса о насилии, должно признаваться любое лицо, чье «место проживания сосредоточено в рассматриваемом месте» [26, s. 472]. В то же время, лица, находящиеся в жилом помещении агрессора временно, более того, имеющие собственное жилье, не могут рассчитывать на временное выселение нарушителя. Однако положения законов о полиции некоторых земель, например, § 14 a (1) Закона о полиции Бремена[23]; п. 1 § 34 a (1)1 Закона о полиции земли Северный Рейн-Вестфалия, расширяют эту защиту: пострадавший вправе рассчитывать на выселение нарушителя из помещения даже в том случае, если место его проживания не «сосредоточено в рассматриваемом месте» и фактически у него имеется иное жилье. В таком случае потерпевшему может понадобиться некоторое время на то, чтобы восстановиться и добраться до прежнего места жительства.

Более того, в ряде законов о полиции (к примеру, п. 2 § 13 Закона об общих правилах безопасности и порядка земли Рейнланд-Пфальц) содержится специальное указание на то, что правообладание жилым помещением не должно приниматься во внимание при решении вопроса о выдаче приказа о временном выселении, таким образом, нарушитель не может ссылаться на наличие у него права собственности на жилье в качестве аргумента против выселения. Что касается «жилого помещения», то по смыслу рассматриваемых законов оно трактуется достаточно широко, и включает в себя также «непосредственно прилегающую территорию», а в случае, если жилье располагается в многоквартирном доме, эта площадь включает в себя все здание, в том числе подъезд, лестничные клетки, общедомовые помещения и даже земельный участок, на котором расположено здание[24]. Назначением подобного экспансивного понимания территории, на которой нельзя пребывать нарушителю, заключается в «требовании предоставления эффективной защиты» подвергающегося риску лица (п. 1 § 34 a Закона о полиции земли Северный Рейн-Вестфалия).

В то же время временное выселение нарушителя и запрет пребывания на «непосредственно прилегающей территории» относятся исключительно к месту жительства потерпевшего, но не к его личности или иному месту, где лицо может находиться, поэтому для обеспечения большей защиты приказ о временном выселении может быть сопряжен с запретом на приближение (например, § 34 a Закона о полиции земли Северный Рейн-Вестфалия).

Запрет на приближение предполагает приказ, адресованный нарушителю, не проводить встречи с потерпевшим вне зависимости от того, где он находится. Таким образом, запрет может распространяться на место работы, учебы или иные места, которые потерпевшее лицо регулярно посещает. Кроме этого, полицейский запрет может касаться не только запрета на физические встречи нарушителя с потерпевшим, но и на дистанционное общение. Так называемое «преследование» «характеризуется разнообразием своих проявлений» и может осуществ-

[20] Verwaltungsgericht Minden. Beschluss vom 06.01.2004 – 11 L 7/04. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[21] Verwaltungsgericht Aachen. Beschluss vom 22.6.2004 – 6 L 555/04. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[22] Verwaltungsgericht Aachen. Beschluss vom 23.4.2004 – 6 L 367/04. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[23] Bremisches Polizeigesetz vom 11.04.1983 // Brem.GBl. S. 1486, 1568. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[24] Verwaltungsgericht Gelsenkirchen. Beschluss vom 19.8.2003 – 17 L 2079/03. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

ляться посредством телефонных звонков, сообщений в мессенджерах, отправки посылок, встреч с друзьями или коллегами потерпевшего, оставления уведомлений у входной двери или в машине, заказа товаров на имя жертвы. Отмечается, что подобные деяния оказывают негативное воздействие на моральное и физическое состояние потерпевшей стороны: нередки случаи, когда по причине тревоги, беспокойства, сопровождающихся головными болями и нарушением сна, пострадавшие вынуждены скрываться и менять прежнее место жительство и работы[25].

Проект федерального закона № 1183390-6 закрепляет полномочия и обязанности сотрудников полиции: этому посвящены п. 2 ст. 10 и ст. 11 соответственно. Размещение данных положений в законе, противодействующем семейно-бытовому насилию, считаем неоправданным. Представляется, что для целей единообразного правового регулирования раздел о правах и обязанностях сотрудников полиции должен быть указан в соответствующем законе.

Обращает на себя внимание вменение в обязанность сотрудников полиции реагирование при «наличии оснований для принятия мер индивидуальной профилактики» (ст. 11 проекта федерального закона). Оценочный характер данной формулировки может затруднить практическое применение рассматриваемой нормы, поэтому видится целесообразным указать перечень конкретных оснований для принятия полицейских мер: угроза жизни, здоровью, свободе или, напротив, уже совершенное насилие и т. п. Кроме того, вызывает изумление словосочетание «меры индивидуальной профилактики», поскольку «профилактика» предполагает комплекс мероприятий по предотвращению возникновения негативного явления, что практически невозможно при уже свершившемся акте насилия, которое, очевидно, должно произойти в момент прибытия сотрудников полиции, потому как на это указывает характер подлежащих применению полицией мер, указанных в п. 1 ст. 11 проекта.

В отличие от немецкого аналога проект федерального закона № 1183390-6 предусматривает возможность «удаления» пострадавшего лица из места, ставшего очагом конфликта (п. 5 ст. 11). Однако представляется неверным, чтобы пострадавшие лица, которые подверглись домашнему насилию, покидали дом, привычную обстановку, расставались с частью вещей и искали убежище в приютах и организациях социального обслуживания. В данном случае импонирует подход немецкого законодателя к решению подобного вопроса, заключающегося в концепции создания негативных последствий для нарушителя и сохранения привычной среды для потерпевшей стороны.

Вместе с тем, закрепление полномочий сотрудников полиции на временное выселение нарушителя и запрета на нахождение в местах, где регулярно пребывает потерпевший, в Российской Федерации, в отличие от Федеративной Республики Германия, должно происходить посредством федерального, а не регионального, законодательства, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение основных прав и свобод в условиях обычного правового режима допускается только через принятие или изменение федерального закона. Необходимо отметить, что защита здоровья, прав и законных интересов потерпевших от насилия лиц вполне соответствуют конституционным требованиям целей предполагаемых ограничений. Вопрос о допустимости вмешательства в свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, предусмотренную ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, должен решаться в каждом конкретном случае с учетом критериев, сформулированных в правовых позициях Конституционного Суда РФ: справедливость, адекватность, пропорциональность, соразмерность и необходимость ограничения строго обусловленным целям. При этом вмешательство не должно иметь обратной силы и затрагивать само существо конституционного права. 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[26].

5. Заключение

Проведя сравнительный анализ действующего немецкого и намерений отечественного правового регулирования сферы противостояния семейно-бы-

[25] Der Bundesgerichtshof. Beschluss vom 19.11.2009 – 3 StR 244/09. URL: https://beck-online.beck.de (дата обращения: 15.01.2022).

[26] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

товому насилию, можно сделать вывод о том, что рассмотренное законодательство ФРГ направлено именно на защиту потерпевшего от актов насилия или угрозы его совершения в то время как в российском проекте федерального закона смешаны две категории: с одной стороны, это поддержка и сохранение семьи (п. 4 ст. 4), с другой – защита потерпевшего от насилия, являющиеся оксюмороничными по своей сути, что, как представляется, может вызвать затруднения в практическом применении.

Не умоляя ценности индивидуальных мер профилактики семейно-бытового насилия, роли социальных служб в проведении просветительских мероприятий, и значимости государственной поддержки в этой сфере, действенная защита потерпевшей стороны от насилия, осуществляемая молниеносно, имеет первостепенное значение в любом государстве, и Российская Федерация здесь не является исключением.

Представляется необходимым разграничить в разных нормативных правовых актах федерального уровня профилактические меры и защитные. Последние, в свою очередь, должны предполагать существенные последствия для нарушителя, к которым, как видится, профилактический учет, профилактическая беседа, специализированные психологические программы, указанные в пп. 1–3 п. 2 ст. 17 проекта федерального закона № 1183390-6, не относятся; при этом препятствия на пути к реализации защитных мер должны быть сведены к минимуму. Немецкий подход демонстрирует стремление снизить процессуальные барьеры на пути предоставления защиты потерпевшего; предусмотрена многоступенчатая система защиты: полицейские защитные меры, предварительные судебные меры, а также судебные меры, все из которых являются достаточно строгими по своей сути. Представляется, что указанное позволяет отреагировать на акт бытового насилия быстро и оказать необходимую помощь потерпевшему вне зависимости от времени суток, дней недели и иных подобных обстоятельств.

В то же время существующий отказ от принятия закона в Российской Федерации свидетельствует не об отсутствии проблемы, а, напротив, является показателем невыработанного решения, демонстрируя пробелы в законодательстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жигунова Г. В. Причины насилия над женщинами в семье / Г. В. Жигунова, Н. О. Пономаренко // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 2 (34). – С. 137–144.

2. Сланова А. Ю. Насилие в семье как социальная проблема в современной России / А. Ю. Сланова // Дискуссия. – 2015. – № 10 (62). – С. 125–131.

3. Черникова Т. А. Роль социальных служб в профилактике насилия в семье / Т. А. Черникова, Л. Д. Шайдукова, П. А. Тимофеева // Международный научно-исследовательский журнал. – 2020. – № 11 (101). – Ч. 2. – С. 154–157. – DOI: 10.23670/IRJ.2020.101.11.062.

4. Борисов С. Н. Домашнее насилие как фактор нарушения социального и психического здоровья / С. Н. Борисов, О. А. Волкова, О. В. Бессчетнов, Р. Ю. Доля // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. – 2020. – № 28 (1). – С. 68–73. – DOI: 10.32687/0869-866X-2020-28-1-68-73.

5. Зубрицкая А. С. Особенности психологической помощи женщинам, пострадавшим от домашнего насилия / А. С. Зубрицкая // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. – 2009. – № 3. – С. 77–86.

6. Саламова С. Я. Домашнее насилие в современной России: общая характеристика / С. Я. Саламова // Lex russica. – 2018. – № 9 (142). – С. 129–138.

7. Бадонов А. М. Домашнее насилие как инструмент власти в семье / А. М. Бадонов // Власть. – 2017. – № 2. – С. 108–112.

8. Лысова А. В. Социально-психологические характеристики женщин, совершивших преступления (по результатам исследования в женской исправительной колонии в Приморском крае) / А. В. Лысова, Л. И. Романова // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2016. – Т. 10, № 2. – С. 252–260. – DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(2).252-260.

9. Ивасюк О. Н. Особенности семейно-бытовых преступлений в отношении несовершеннолетних и проблемы их предупреждения / О. Н. Ивасюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 7. – С. 123–129. – DOI: 10.24411/2073-0454-2019-10390.

10. Степанова И. Б. Подросток и насилие: проблемы и факты / И. Б. Степанова, Т. М. Явчуновская // Всероссийский криминологический журнал. – 2011. – № 4 (18). – С. 50–55.

11. Сошникова И. В. Проблема семейно-бытового насилия над женщинами в России и возможные пути ее решения / И. В. Сошникова // Общество: социология, психология, педагогика. – 2020. – № 11 (79) – С. 32–35.

12. Харламов В. С. Виктимологическая диагностика пострадавших от криминального насилия в семье мужчин / В. С. Харламов // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2017. – № 3. – С. 65–68.

13. Боженкова К. А. Трансспективный анализ феномена геронтологического насилия / К. А. Боженкова, Т. Г. Бохан // Сибирский психологический журнал. – 2018. – № 67. – С. 135–148. – DOI: 10.17223/17267080/67/10.

14. Очередько В. П. География криминального супружеского насилия в современной России / В. П. Очередько, С. П. Ломтев, В. С. Харламов // Всероссийский криминологический журнал. – 2017. – № 4. – С. 666–676. – DOI: 10.17150/2500-4255.2017.11(4).666-676.

15. Римашевская Н. М. Домашнее насилие: оценка российскими домохозяйствами / Н. М. Римашевская, М. М. Малышева, Т. В. Морозова, М. П. Писклакова-Паркер // Народонаселение. – 2016. – № 1. – С. 103–115.

16. Мещерякова О. М. Насилие в семье как социальная проблема (по результатам пилотажного исследования в г. Иваново) / О. М. Мещерякова // Женщина в российском обществе. – 2006. – № 1–2. – С. 83–84.

17. Хилажева Г. Ф. Насилие в семье как социальная проблема современного общества / Г. Ф. Хилажева // Социологические исследования. – 2015. – № 8. – С. 61–65.

18. Сиражудинова С. В. «Я не могу сказать!»: к проблеме домашнего и сексуального насилия в республиках Северного Кавказа / С. В. Сиражудинова // Женщина в российском обществе. – 2017. – № 4 (85). – С. 26–35.

19. Безвербная Н. А. Рост семейного насилия во время чрезвычайных ситуаций и пандемии COVID-19 / Н. А. Безвербная // Вестник РГГУ. – 2021. – № 1. – С. 111–123. – DOI: 10.28995/2073-6401-2021-1-111-123.

20. Бессчетнова О. В. Проблема домашнего насилия в пандемию Covid-196: кто виноват и что делать? / О. В. Бессчетнова // Известия Саратовского университета. – 2021. – Т. 21. – № 3. – С. 283–288. – DOI: 10.18500/1818-9601-2021-21-3-283-288.

21. Голованова Н. А. Противодействие домашнему насилию: новый опыт Великобритании / Н. А. Голованова // Всероссийский криминологический журнал. – 2020. – Т. 14, № 2. – С. 338–350. – DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).338-350.

22. Федорова И. В. Актуальные проблемы противодействия домашнему насилию в Российской Федерации и пути их преодоления (на примере зарубежных стран) / И. В. Федорова, Д. С. Клокова // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – № 1. – С. 260–263. – DOI: 10.24412/2073-0454-2021-1-260-263.

23. Каширкина А. А. Европейский опыт оценки гендерной проблематики: совместимость международных стандартов и национальных правовых подходов / А. А. Каширкина, А. Н. Морозов // Женщина в российском обществе. – 2021. – № 3. – С. 3–17. – DOI: 10.21064/WinRS.2021.3.1.

24. Ростовская Т. К. Профилактика насилия как фактор безопасности семьи / Т. К. Ростовская, Т. Б. Калиев, Н. Б. Завьялова, В. А. Безвербный // Женщина в российском обществе. – 2018. – № 1 (86). – С. 78–88. – DOI: 10.21064/WinRS.2018.1.7.

25. Lang H. Das Opfer bleibt, der Schläger geht / H. Lang // Verwaltungsarchiv. – 2005. – S. 308–341.

26. Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz / Hrsg. M. Baker, E. Denninger, K. Graulich. – Verlag C. H. Beck oHG, 2018. – 1956 s.

27. Ruder K.-H. Platz- bzw. Hausverweis, Betretungs- und Rückkehrverbot für gewalttätige Ehepartner? / K.-H. Ruder // Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. – 2002. – S. 15–39.

28. Kay W. Wohnungsverweisung – Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt / W. Kay // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. – 2003. – S. 522–563.

29. Faußner M. Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot über Art. 16 Satz 1 BayPAG: zur Notwendigkeit einer speziellen Befugnisnorm / M. Faußner. – Suedwestdeutscher Verlag fuer Hochschulschriften, 2011. – 236 s.

REFERENCES

1. Zhigunova G.V., Ponomarenko N.O. Causes of domestic violence against women. *Izvestiya vysshykh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki*, 2015, no. 2 (34), pp. 137–144. (In Russ.).

2. Slanova A. Yu. Domestic violence as a social problem in modern Russia. *Diskussiya*, 2015, no. 10 (62), pp. 125–131. (In Russ.).

3. Chernikova T.A., Shajdukova L.D., Timofeeva P.A. The Role of Social Services in the Prevention of Domestic Violence. *Mezhdunarodnij nauchno-issledovatelskij zhurnal*, 2020, no. 11 (101), pp. 154–157. DOI: 10.23670/IRJ.2020.101.11.062. (In Russ.).

4. Borisov S. N., Volkova O. A., Besschetnov O.V., Dolya R.Yu. Domestic Violence as a Factor of Social and Mental Health Disorders. *Problemy sotsialnoy gigiyeny, zdravookhraneniya i istorii meditsiny*. 2020, no. 28 (1), pp. 68–73. DOI: 10.32687/0869-866X-2020-28-1-68-73. (In Russ.).

5. Zubrickaya A.S. Features of psychological assistance to women who have suffered from domestic violence. *Izvestiya Dalnevostochnogo federalnogo universiteta. Economika i upravlenie*, 2009, no. 3, pp. 77–86. (In Russ.).

6. Salamova S.Ya. Domestic violence in modern Russia: general characteristics. *Lex russica*, 2018, no. 9 (142), pp. 129–138. (In Russ.).

7. Badonov A.M. Domestic violence as an instrument of power in the family. *Vlast'*, 2017, no. 2, pp. 108–112. (In Russ.).

8. Lysova A.V., Romanova L.I. Socio-psychological characteristics of women who have committed crimes (based on the results of a study in a female correctional colony in the Primorsky Territory). *Kriminologicheskii zhurnal Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta economiki I prava = Russian journal of criminology*, 2016, no. 2, pp. 252–260. DOI: 10.17150/1996-7756.2016.10(2).252-260. (In Russ.).

9. Ivasyuk O. N. Features of family and domestic crimes against minors and problems of their prevention. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2019, no. 7, pp. 123–129. DOI: 10.24411/2073-0454-2019-10390. (In Russ.).

10. Stepanova I.B., Yavchunovskaya T.M. Teenagers and violence: problems and facts, in: I. B. Stepanova. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2011, no. 4 (18), pp. 50–55. (In Russ.).

11. Soshnikova I.V. The problem of domestic violence against women in Russia and possible ways of solving it. *Obshchestvo, sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika*, 2020, no. 11 (79), pp. 32–35. (In Russ.).

12. Harlamov V. S. Victimological Diagnostics of Men Victims of Criminal Domestic Violence. *Vestnik Uralskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2017, no. 3, pp. 65–68. (In Russ.).

13. Bozhenkova K.A., Bohan T.G. Trans-perspective analysis of the phenomenon of gerontological violence. *Sibirskii psihologicheskii zhurnal = Siberian Journal of Psychology*, 2018, no. 67, pp. 135–148. DOI: 10.17223/17267080/67/10. (In Russ.).

14. Ochered'ko V.P., Lomtev S.P., Kharlamov V.S. Geography of criminal spousal violence in modern Russia. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2017, no. 4, pp. 666–676. DOI: 10.17150/2500-4255.2017.11(4).666-676. (In Russ.).

15. Rimashevskaya N.M., Malysheva M.M., Morozova T.V., Pisklakova-Parker M.P. Domestic Violence: An Assessment by Russian Households. *Narodonaselenie = Population*, 2016, no. 1, pp. 103–115. (In Russ.).

16. Mesheryakova O. M. Domestic violence as a social problem (based on the results of a pilot study in Ivanovo). *Zhenshchina v rossiiskom obshchestve = Woman in Russian society*, 2006, no. 1-2, pp. 83–84. (In Russ.).

17. Hilazheva G.F. Domestic violence as a social problem of modern society. *Sociologicheskie issledovaniya = Journal of Social Research*, 2015, no. 8, pp. 61–65. (In Russ.).

18. Sirazhudinova S.V. "I can't say!": On the problem of domestic and sexual violence in the republics of the North Caucasus. *Zhenshchina v rossiiskom obshchestve = Woman in Russian society*, 2017, no. 4, pp. 26–35. (In Russ.).

19. Bezverbnaya N.A. Rise in domestic violence during emergencies and the COVID-19 pandemic. *Vestnic RGTU*, 2021, no. 1, pp. 111–123. DOI: 10.28995/2073-6401-2021-1-111-123. (In Russ.).

20. Besschetnova O.V. The problem of domestic violence in the Covid-19 pandemic who is to blame and what to do? *Izvestiya Saratovskogo universiteta*, 2021, no. 3, pp. 283–288. DOI: 10.18500/1818-9601-2021-21-3-283-288. (In Russ.).

21. Golovanova N.A. Countering Domestic Violence: A New UK Experience. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian journal of criminology*, 2020, no. 2, pp. 338–350. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).338-350. (In Russ.).

22. Fedorova I.V., Klokova D. S. Actual problems of countering domestic violence in the Russian Federation and ways to overcome them (on the example of foreign countries). *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Vest-*

nik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2021, no. 1, pp. 260–263. DOI: 10.24412/2073-0454-2021-1-260-263. (In Russ.).

23. Kashirkina A. A. European experience in gender assessment: compatibility of international standards and national legal approaches. *Zhenshchina v rossiiskom obshchestve = Woman in Russian society*, 2021, no. 3, pp. 3–17. DOI: 10.21064/WinRS.2021.3.1. (In Russ.).

24. Rostovskaya T.K., Kaliev T.B., Zav'yalova N.B., Bezverbnyi V.A. Violence prevention as a factor of family safety. *Zhenshchina v rossiiskom obshchestve = Woman in Russian society*, 2018, no. 1 (86), pp. 78–88. DOI: 10.21064/WinRS.2018.1.7. (In Russ.).

25. Lang H. Das Opfer bleibt, der Schläger geht. *Verwaltungsarchiv*, 2005, pp. 308–341. (In German).

26. Baker M., Denninger E., Graulich K. (eds.). *Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*. Verlag C. H. Beck oHG, 2018. 1956 p. (In German).

27. Ruder K.-H. Platz- bzw. Hausverweis, Betretungs- und Rückkehrverbot für gewalttätige Ehepartner? *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 2002, pp. 15–39. (In German).

28. Kay W. Wohnungsverweisung – Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2003, pp. 522–563. (In German).

29. Faußner M. *Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot über Art. 16 Satz 1 BayPAG: zur Notwendigkeit einer speziellen Befugnisnorm*. Suedwestdeutscher Verlag fuer Hochschulschriften, 2011. 236 p. (In German).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Приходько Татьяна Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности
Байкальский государственный университет
664003, Россия, г. Иркутск, ул. Ленина, 11
E-mail: prikhodko_tv@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9421-0081
SPIN-код РИНЦ: 2258-1772

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana V. Prikhodko – PhD in Law, Associate Professor, Department of Legal Support of National Security
Baikal State University
11, Lenina ul., Irkutsk, 664047, Russia
E-mail: prikhodko_tv@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9421-0081
RSCI SPIN-code: 2258-1772

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Приходько Т.В. Правовое регулирование противодействия семейно-бытовому насилию в России и Германии: сравнительное исследование / Т.В. Приходько // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 149–161. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 149-161.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Prikhodko T.V. Legal regulation of counteraction to domestic violence in Russia and Germany: comparative analysis. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 149–161. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).149–161. (In Russ.).

УДК 342.2
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).162-178

CC BY 4.0

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ РЕТРОАКТИВНОСТЬ: КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МОМЕНТА ПРИЗНАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА НЕДЕЙСТВУЮЩИМ В ПОРЯДКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА*

А.М. Чирнинов[1,2]
[1] *Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, г. Екатеринбург, Россия*
[2] *Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
12 июня 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Судебный нормоконтроль, ретроактивность, административное судопроизводство, недействующий нормативный правовой акт, обратная сила

Исследуются критерии, используемые судами общей юрисдикции для определения момента, с которого нормативный правовой акт или его часть признаются недействующими. Обобщаются все возможные точки отсчета и анализируется, насколько корректно суды мотивируют выбор конкретных темпоральных параметров своего решения. Выявлены ситуации, когда нормативные правовые акты признавались недействующими на будущее время, хотя их дисквалификация со дня принятия не подрывала бы конституционные ценности, но в то же время способствовала бы восстановлению прав граждан и полноценной реализации принципа правового государства. Обосновывается необходимость закрепления в Кодексе административного судопроизводства РФ конкретных критериев для определения момента признания нормативного правового акта недействующим.

SELECTIVE RETROACTIVITY: CRITERIA FOR DETERMINING THE MOMENT OF DECLARING A LAW NULL AND VOID IN A RUSSIAN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS**

Aldar M. Chirninov[1,2]
[1] *Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia*
[2] *Ural State Law University named after V.F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia*

Article info
Received –
2022 June 12
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Judicial review, retroactivity, administrative judicial proceeding, null and void law, retroactive force

The subject. Any legal order is based on a strict hierarchy of normative acts, built according to their legal force. This hierarchy has been ensured by, among other things, exercising judicial review. In Russia, a normative act can be challenged on the grounds that it contradicts laws of greater legal force, except for the Russian Constitution, in the procedure provided for in Chapter 21 of the Russian Code of Administrative Proceedings. In doing so, one of the crucial questions to be decided in the course of judicial review of normative acts is the determination of the moment when a normative act contradicting a normative act of greater legal force ceases to be valid. This temporal aspect is extremely important because it determines whether individuals whose rights have been violated by law enforcement acts (acts involving application of the law) based on a null and void law are entitled to seek judicial relief.
The purpose of the article is to confirm or refute hypothesis about the permissibility of a situation in which unlawful normative act remains valid for a certain time.
The methodology of research includes formal legal analysis and interpretation of the norms of the Russian Code of Administrative Proceedings, decisions of the Russian Constitutional Court and other courts.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-311-60022 «Теория и методология конституционно-судебной аргументации: сравнительно-правовое исследование».
** The reported study was funded by RFBR, project number 19-311-60022.

ISSN 2658-4050 (Online)

The main results, scope of application. This article deals with the criteria used by Russian courts of general jurisdiction to determine the moment from which a normative act becomes invalid. The study summarizes all the available options and analyzes how correctly courts justify their choice of a specific timeline and whether their rulings are consistent with constitutional requirements. Having considered recent Russian case law, the author concludes that the current rules for determining the moment of declaring a law null and void are unsatisfactory since they do not provide clear and unambiguous criteria, guided by which Russian courts could determine the moment a normative act becomes invalid. The Russian Code of Administrative Proceedings only indicates three options: a court may strike down a law from the date of its adoption, from the date a judgment enters into legal force, or from another date determined by the court. As a result, courts can rule on the retroactivity of their judgments in their sole discretion, which significantly increases the risks of selective justice and arbitrary law enforcement practice. The guidelines developed by the Plenum of the Russian Supreme Court is of little help because while offering some criteria, they contain only dispositive rules, which only aggravates the state of uncertainty. The study also shows that Russian courts tend to declare a challenged law invalid only for the future, even though its disqualification from the moment of its introduction would not undermine constitutional values and, at the same time, would lead to a fairer judgment, allowing to safeguard the rule of law and restore the rights violated by a null and void law.
Conclusions. The author argues that in any case, new legal rules announced by a court should have retroactive effect if it promotes a legal status of citizens in relations with the Russian state and public authorities. This approach should be taken in cases concerning social grants, pensions, and other social benefits. This approach can also be taken in cases where the state is a losing party in a civil action.

1. Введение

Любой правопорядок зиждется на строгой иерархии нормативных правовых актов, выстраиваемой по их юридической силе. Данную иерархию, в числе прочего, призван обеспечивать институт судебного нормоконтроля. В России проверка нормативного правового акта на предмет соответствия акту, обладающему большей юридической силой (за исключением Конституции России[1]), осуществляется в порядке гл. 21 Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС) России.

Одним из важнейших вопросов, подлежащих разрешению в ходе осуществления нормоконтроля, выступает определение момента, с которого нормативный правовой акт, противоречащий акту большей юридической силы, признаётся недействующим. Обозначенный темпоральный аспект крайне важен, поскольку от него зависит, смогут ли лица, чьи права затронуты правоприменительными решениями, основанными на порочном нормативном правовом акте, добиться их пересмотра, в том числе по новым обстоятельствам[2].

Действующий КАС России регулирует порядок определения момента признания нормативного правового акта недействующим неудовлетворительно, поскольку он не содержит четких нормативных критериев, руководствуясь которыми суды могли бы определять момент утраты нормативным правовым актом юридической силы. В Кодексе лишь обозначены возможные варианты судебного реагирования – без уточнения, в каких ситуациях какое решение требуется принять: признать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия, со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты (п. 1 ч. 2, п. 1 ч. 4 ст. 215 КАС России). Не спасают ситуацию и разъяснения, данные Пленумом Верховного Суда России[3], поскольку, хотя в них и предлагаются некоторые нормативные ориентиры, они сформулированы исключительно диспозитивно, что лишь усугубляет

[1] Проверка конституционности нормативных правовых актов является прерогативой Конституционного Суда РФ. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3004.

[2] См. абзац второй пункта 2.1 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2016 г. № 2008-О (СПС «КонсультантПлюс»).

[3] См. п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2).

ISSN 2542-1514 (Print)

состояние неопределенности. Так, в частности: «Нормативный правовой акт или его часть *могут быть признаны* (здесь и далее курсив мой. – *А. Ч.*) не действующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть *могут быть признаны* не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, *может быть признан судом* не действующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта.

Если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, *суд может признать* его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу».

Как видно, Пленум Верховного Суда России наделяет суды дискрецией в выборе момента, с которого незаконный нормативный правовой акт дисквалифицируется[4]. В свою очередь, это существенно повышает риски произвольного правоприменения и избирательного правосудия, что особенно критично для нормоконтрольной деятельности.

В связи с этим в настоящей статье предлагается проанализировать действующий порядок определения момента признания нормативного правового акта недействующим, выявить недостатки этого порядка и предложить наиболее оптимальные с конституционной точки зрения нормативные подходы к решению данного вопроса.

2. Темпоральные модели дисквалификации нормативных правовых актов

Рассмотрим возможные точки отсчета, с которых нормативный правовой акт в принципе может быть признан недействующим, и проанализируем, как российские суды мотивируют выбор конкретного момента, с которым они связывают утрату нормативным правовым актом юридической силы. Выполнение этой исследовательской задачи позволит понять, насколько корректно суды реализуют предоставленную им широкую свободу усмотрения и надлежащим ли образом они мотивируют выбор конкретного момента, с которого нормативный правовой акт признается недействующим. Как известно, «[о]бстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводам о необходимости признания акта или его части не действующими с того или иного времени, должны быть отражены в мотивировочной части решения»[5].

2.1. Дата принятия нормативного правового акта

Возможность признания нормативного правового акта или его части недействующими со дня принятия суды обычно связывают с тем, что спорный акт или его положение изначально противоречили акту большей юридической силы. При этом для полноты картины данное обстоятельство, как правило, сопровождается аргументом о том, что изначальная дисквалификация позволит восстановить нарушенные права административного истца, оспорившего законность нормативного правового акта[6].

Важно отметить, что в настоящее время такой аргумент не является столь уж критическим, поскольку Конституционный Суд России, реагируя на отказы судов пересматривать по новым обстоятельствам судебные акты, основанные на порочном нормативном правовом акте, со ссылкой на то, что акт признан недействующим только на будущее время, предписал восстанавливать нарушенные права административных истцов «вне зависимости от того, с какого момента оспоренный нормативный правовой акт признан недействующим»[7]. Придание решению о признании нормативного правового акта недействующим обратной силы – по меньшей мере в отношении административных истцов – было обусловлено тем, что иное «обесценивал[о] бы само право на обращение в суд с административным иском, лишал[о] бы стимулов к защите своих прав всеми не за-

[4] Аналогичные положения содержались и в его предшествующем постановлении, см. п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда России от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1).

[5] Абзац шестой п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50.

[6] См., напр.: решение Кемеровского областного суда от 23 июня 2022 г. по делу № 3а-151/2022; решение Суда Еврейской автономной области от 17 мая 2022 г. по делу № 3а-2/2022; решение Московского городского суда от 10 сентября 2019 г. по делу № 3а-4551/2019; решение Московского городского суда от 20 августа 2019 г. по делу № 3а-3416/2019.

[7] Пункт 1 резолютивной части постановлений Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 29. Ст. 4529) и от 11 января 2019 г. № 2-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 3. Ст. 279).

ISSN 2658-4050 (Online)

прещенными законом способами… подрывал[о] бы доверие к судебной системе и правосудию в целом, а также ставил[о] бы… лицо [чье право нарушено спорным нормативным правовым актом] в неравное положение по сравнению с теми, кто будет испытывать на себе положительное воздействие указанного решения в дальнейшем, не приложив собственных усилий к устранению из правового поля незаконного нормативного правового акта»[8]. Примечательно, что аргумент о недопустимости лишения тяжущихся стимула добиваться изменений в правовом регулировании считается ключевым при решении вопроса о распространении на них результатов нормативных изменений [1, p. 193; 2, p. 1085–1086].

Далее, суды признают нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия, если на его основе *не осуществлялась* «реализация прав граждан и организаций»[9]. Иными словами, акт не должен фактически порождать правовые последствия. Логика таких решений понятна, но далеко не безупречна: суды толкуют возможность признания нормативного правового акта, который применялся и служил основанием для реализации прав граждан и организаций, недействующим на будущее время[10] – *как необходимость* признавать нормативный правовой акт, который, наоборот, не применялся, недействующим со дня его принятия. Хотя здравый смысл подсказывает, что в таких ситуациях, напротив, целесообразно признавать нормативный правовой акт недействующим на будущее время, ибо в прошлом оно не произвело негативного эффекта.

Нельзя не обратить внимание на любопытный пример, когда нормативный правовой акт признавался недействующим со дня его принятия в связи с тем, что он был принят в той же редакции, что и акт, который ранее признавался недействующим со дня вступления судебного решения в законную силу[11]. Этот пример показывает, что признание нормативного правового акта недействующим со дня его принятия необходимо для того, чтобы обеспечить запрет правотворческому органу преодолевать судебное решение о признании его акта недействующим путем повторного принятия такого же акта (ч. 3 ст. 216 КАС России). Невозможность в такой ситуации признать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия открывала бы простор для злоупотреблений и создавала бы предпосылки для отрицания общеобязательности судебных решений.

Некоторые суды связывают возможность признания нормативного правового акта недействующим со дня его принятия с ограниченным сроком его действия[12]. В частности, речь идет об актах, в которых устанавливаются те или иные элементы налогообложения, а потому момент утраты актом юридической силы увязывается с началом соответствующих налоговых периодов[13].

Важные разъяснения относительно возможности признания нормативного правового акта недействующим со дня его принятия содержатся в п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50, который обязывает суды признавать акт недействующим с момента его принятия, если было допущено нарушение порядка его принятия и введения в действие. Среди прочего это касается нормативных правовых актов, которые: не прошли государственную регистрацию, притом что такая регистрация является обязательной; не были опубликованы в предусмотренном порядке[14]; были приняты с нарушением компетенции[15] и т. д. Руководствуясь этими положениями, суды признают нормативные правовые акты, принятые с нарушением нормотворческой процедуры, недействующими со дня принятия, причем «вне зависимости от реализации права гражданином на основании данных нормативных правовых актов»[16]. Следовательно, согласно позиции Пленума Верховного Суда России само по себе

[8] Абзац шестой п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П и абзац седьмой п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 11 января 2019 г. № 2-П.

[9] См., напр.: решение Московского городского суда от 17 апреля 2020 г. по делу № 3а-3872/2020; решение Верховного Суда Республики Башкортостан от 28 июля 2021 г. по делу № 3га-961/2021; решение Оренбургского областного суда от 11 мая 2022 г. по делу № 3а-855/2022.

[10] См. абзац третий п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

[11] См., напр., решение Ставропольского краевого суда от 9 июня 2022 г. по делу № 3а-284/2022.

[12] См., напр., решение Кемеровского областного суда от 1 июля 2022 г. по делу № 3а-127/2022.

[13] См., напр., решение Брянского областного суда от 22 июня 2022 г. по делу № 3а-798/2022.

[14] См., напр.: решение Верховного Суда России от 17 мая 2021 г. № ВКАПИ21-5; решение Кемеровского областного суда от 23 июня 2022 г. по делу № 3а-158/2022.

[15] См., напр., решение Амурского областного суда от 28 февраля 2022 г. по делу № 3а-35/2022.

[16] Решение Томского областного суда от 26 октября 2021 г. по делу № 3а-228/2021.

нарушение процедуры принятия нормативного правового акта влечет его ничтожность.

Наконец, суды признают нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия, когда оспариваемый акт утрачивает силу на момент рассмотрения дела[17]. Такая позиция, видимо, объясняется желанием избежать нарушения правовой логики: бессмысленно объявлять недействующим то, что уже не действует.

2.2. Дата, когда оспариваемый нормативный правовой акт вошел в противоречие с актом большей юридической силы

В этой рубрике можно выделить две самостоятельные ситуации. С одной стороны, возможна ситуация, когда спорный нормативный правовой акт изначально был правомерным, однако утратил право на существование ввиду издания нормативного правового акта большей юридической силы, который содержит положения, несовместимые со спорным нормативным правовым актом либо его отдельными положениями. В таких ситуациях точкой отсчета, естественно, будет выступать момент, когда начинает действовать акт большей юридической силы. В принципе на это ориентирует и Пленум Верховного Суда России, отмечая, что «если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны не действующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить».

С другой стороны, возможна ситуация, когда нормативный правовой акт меньшей силы принят позднее вышестоящего акта. Тогда, по мнению Пленума Верховного Суда России, дисквалификация допустима «со дня вступления в силу оспариваемого акта».

Таким образом, мы видим, что Пленум Верховного Суда России различает момент принятия нормативного правового акта и момент его вступления в силу. Однако имеет ли это принципиальное значение для нормоконтрольной деятельности? Представляется, что, поскольку нормативный правовой акт влечет правовые последствия только с того момента, когда начинает действовать, нет особой разницы, признаётся ли акт недействующим со дня его принятия или со дня вступления в силу.

2.3. Дата вступления решения суда в законную силу

В практике нормоконтрольной деятельности, осуществляемой посредством административного судопроизводства, наиболее распространенным является подход, согласно которому нормативный правовой акт признаётся недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. Принимая соответствующие решения, суды опираются на абзац третий пункта 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50 и исходят из того, что оспариваемый нормативный правовой акт применялся и на основе его положений реализовывались права и свободы граждан и организаций[18]. Такой подход встречается в подавляющем большинстве проанализированных решений. Попытаемся разобраться, насколько разумен такой подход.

Хотя в самом Постановлении Пленума Верховного Суда России не раскрывается, почему необходимо придерживаться обозначенного подхода, можно предположить, что это обусловлено целым рядом соображений, которые обобщенно представлены Конституционным Судом России в Постановлении от 6 июля 2018 г. № 29-П. Признавая не лишенной конституционных оснований возможность пересмотра вступивших в силу судебных актов по новым обстоятельствам, только если соответствующий нормативный правовой акт признаётся недействующим со дня его принятия, Конституционный Суд России указывает, что такой подход согласуется его правовыми позициями: «о придании обратной силы судебным актам с учетом недопустимости произвольного вторжения в сферу действия принципа стабильности вступивших в законную силу судебных актов (Постановление от 19 марта 2010 г. № 7-П), о применимости к ним общих принципов действия норм права во времени, в пространстве и по кругу лиц (Постановление от 21 января 2010 г. № 1-П) и об обязан-

[17] См., напр., решение Приморского краевого суда от 10 июня 2022 г. по делу № 3а-269/2022.

[18] См., напр.: решение Архангельского облсуда от 18 марта 2019 г. № 3а-162/2019; решение Архангельского облсуда от 6 февраля 2019 г. № 3а-85/2019; решение Ставропольского краевого суда от 2 августа 2019 г. № 3а-212/2019; решение Ставропольского краевого суда от 19 апреля 2019 г. № а-124/2019; решение Верховного суда Чувашской Республики от 13 мая 2021 г. по делу № 3а-129/2021; решение Верховного суда Чувашской Республики от 14 марта 2019 г. по делу № 3а-3/2019; решение Самарского областного суда от 19 февраля 2019 г. по делу № 3а-4/2019; решение Кемеровского областного суда от 11 мая 2021 г. по делу № 3а-86/2021; решение Томского областного суда от 25 декабря 2020 г. по делу № 3а-38/2020; решение Саратовского областного суда от 12 июля 2022 г. по делу № 3а-317/2022 и др.

ISSN 2658-4050 (Online)

ности судов действовать лишь в рамках конституционно обусловленной компетенции без вмешательства в исключительную компетенцию законодателя и Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 11 апреля 2000 г. № 6-П и от 27 января 2004 г. № 1-П), а также не противоречит решениям Европейского Суда по правам человека, ориентирующим на необходимость уважения принципа правовой определенности и недопущение неограниченного расширения оснований преодоления *res judicata*, которыми могут быть лишь существенные нарушения, свидетельствующие о ненадлежащем отправлении правосудия (постановления от 24 июля 2003 г. по делу «Рябых против России», от 18 ноября 2004 г. по делу «Праведная против России» и др.)»[19].

Конечно, приведенные соображения свидетельствуют о необходимости ограничения возможности пересмотра вступивших в законную силу судебных решений, которые основаны на незаконном нормативном правовом акте[20]. Между тем представляется, что данную позицию нельзя считать безусловной, ибо бывают ситуации, когда угроза указанным ценностям отсутствует, а значит, нет никаких оснований терпеть действие порочных нормативных правовых актов, которые к тому же нарушают права и свободы граждан.

Однако прежде чем переходить к разбору подобных случаев, принципиально важно взглянуть на ситуацию, когда суд констатирует, что коллизия между нормативными правовыми актами имеет место изначально, но устраняет действие порочного нормативного правового акта только на будущее время, с общеправового ракурса. В чем смысл нормативной модели, отдающей предпочтение признанию незаконного нормативного правового акта недействующим со дня вступления решения суда в законную силу – без возможности пересмотра основанных на этом акте правоприменительных решений? По сути, это есть ни что иное, как временный отказ от строгой иерархии нормативных правовых актов, поскольку содержание соответствующего правоотношения сознательно определяется актом, обладающим меньшей юридической силой, и это признаётся абсолютно правомерным. Разумеется, делается это для защиты конституционных ценностей, прежде всего принципа правовой определенности, который в обозначенном контексте перевешивает принцип правового государства. Следовательно, если ценности, которые защищались бы путем признания нормативного правового акта недействующим только на будущее время, отсутствуют, то отказ придавать решению суда о признании акта недействующим обратную силу с неизбежностью нарушает принцип правового государства.

Подобный концептуальный подход также заставляет усомниться в оправданности распространения общих принципов действия норм права во времени[21] на результаты нормоконтрольной деятельности. Дело в том, что между ординарной правотворческой деятельностью и судебным нормоконтролем есть существенное различие. Когда правотворческий орган признаёт свой акт утратившим силу, он тем самым не признаётся в отступлении от обязательных для него нормативных требований, а лишь реализует свое полномочие в сфере нормативно-правового регулирования, в то время как при признании судом нормативного правового акта недействующим всегда констатируется, что состояние законно-

[19] Абзац четвертый п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П.

[20] К уже обозначенным соображениям можно добавить такие ценности, как справедливость, правомерные ожидания и даже принцип разделения властей [2, p. 1075, 1084–1087]. С другой стороны, в пользу ретроактивности можно привести аргумент к эффективности, который акцентирует внимание на важности максимально широкого опосредования общественных отношений нормами должного качества [2, p. 1088]. О сложности нахождения оптимального баланса между конкурирующими ценностями свидетельствует то, что подходы к ретроактивности судебных решений в том же американском праве постоянно колеблются [3, p. 41–62; 4, p. 1082–1103]. При этом Верховный суд США предлагает широкий спектр критериев в зависимости от категории дел [5, p. 816–832]. Действительно, трудно предложить универсальную формулу ретроактивности, если учитывать всё многообразие правоотношений и имеющиеся в них нюансы. Достаточно посмотреть на дискуссии, которые возникают в связи с обозначением пределов ретроактивности нормативных положений, содержащихся в судебных решениях, когда речь заходит о брачно-семейных отношениях [6, p. 423–442], отношениях, связанных с уплатой профсоюзных взносов [7], и т. д.

[21] По общему правилу, нормативные правовые акты действуют на будущее время. Соответственно, для «пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам на основании изменившихся впоследствии законодательных норм» требуется, чтобы законодатель выразил явное и недвусмысленное на то намерение (Определение Конституционного Суда России 10 марта 2022 г. № 492-О // СПС «КонсультантПлюс»). Такому же подходу следуют и в иных правопорядках [8, p. 374]. При этом условия, при соблюдении которых допустимо действие закона с обратной силой, обычно дифференцируются в зависимости от категории споров [9].

ISSN 2542-1514 (Print)

сти было нарушено. В этом смысле, если бы правотворческий орган при издании нормативного правового акта не допускал нарушений закона, этот акт *априори* не мог состояться. Это ключевое различие заставляет выступать скорее за то, чтобы по общему правилу незаконные нормативные правовые акты признавались недействующими с момента их принятия, если для сохранения их юридической силы на период, предшествующий вступлению в силу соответствующего судебного решения, отсутствуют конституционно значимые соображения.

Теперь рассмотрим конкретные примеры и попытаемся сформулировать некоторые нормативные подходы. Представляется, что нормативный правовой акт во всяком случае должен признаваться недействующим со дня принятия, когда речь идет об акте, который ухудшает положение граждан в отношениях с государством.

Для наглядности приведем фабулу одного недавнего дела. В конце 2021 г. в Свердловский областной суд было подано административное исковое заявление о признании недействующим пп. 3 п. 1 ст. 4 Закона Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 126-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи, материальной помощи и предоставлении социальных гарантий отдельным категориям граждан в Свердловской области», согласно которому социальное пособие не может быть назначено, если лицо имеет регистрацию по месту жительства в другом субъекте Российской Федерации.

Спорное ограничение начало действовать в Свердловской области с 1 января 2020 г.[22] и, по мнению административных истцов, с этого же дня вошло в противоречие с федеральным законодательством. В частности, согласно ч. 2 ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предоставляет гражданину право получать социальное пособие не только по месту жительства, но и по месту пребывания. Положение же регионального закона эту возможность блокирует.

Решением Свердловского областного суда от 24 февраля 2022 г., вступившим в законную силу 22 июня 2022 г.[23], пп. 3 п. 1 ст. 4 Закона Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 126-ОЗ «Об оказании государственной социальной помощи, материальной помощи и предоставлении социальных гарантий отдельным категориям граждан в Свердловской области» признан недействующим с момента вступления судебного решения в законную силу. Определяя момент, с которого спорное законоположение признаётся недействующим, Свердловский областной суд исходил из того, что «оспариваемая правовая норма применялась, порождая правовые последствия»[24].

Это решение заставляет усомниться в конституционности КАС России – в той мере, в какой его положения позволяют признавать нормативный правовой акт недействующим на будущее время только лишь потому, что спорный акт применялся и на его основании были реализованы права граждан и организаций, блокируя тем самым возможность восстановления нарушенных прав неопределенного круга лиц на получение социального пособия, притом что признание нормативного правового акта недействующим со дня вступления решения суда в законную силу не требуется для обеспечения принципа правовой определенности либо защиты каких-либо иных конституционных ценностей.

Важной посылкой здесь выступает то, что признание нормативного правового акта недействующим на будущее время не отрицает его содержательной порочности. Суд констатирует, что нормативный правовой акт действительно противоречит акту большей юридической силы, причем с момента своего появления. Но все равно считает допустимым, чтобы этот ничтожный акт производил норма-

[22] См. ч. 1 ст. 3 Закона Свердловской области от 21 ноября 2019 г. № 117-ОЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 7.2 Закона Свердловской области “Об оказании государственной социальной помощи, материальной помощи и предоставлении социальных гарантий отдельным категориям граждан в Свердловской области” и статьи 8 и 16 Закона Свердловской области “О внесении изменений в отдельные законы Свердловской области в целях обеспечения возможности предоставления мер социальной поддержки с использованием Единой социальной карты”» (Областная газета. 2019. 23 нояб. № 216 (8758)).

[23] См. апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 22 июня 2022 г. по делу № 66а-596/2022.

[24] Решение Свердловского областного суда от 24 февраля 2022 г. по делу № 3а-272/2022.

тивный эффект, хотя правовые предпосылки к тому отсутствуют.

Между тем принцип правового государства *по определению* не может поощрять незаконные нормативные правовые акты. Неслучайно Конституция России обязывает соблюдать законы всех без исключения, в том числе органы государственной власти и их должностных лиц (ч. 2, ст. 15,), а законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (ч. 5, ст. 76). Поэтому в отсутствие конституционно значимых соображений, оправдывающих действие незаконного нормативного правового акта на период, предшествующий принятию судебного решения о признании его недействующим, спорный акт необходимо признавать недействующим со дня принятия. Иное же поощряет пренебрежительное отношение к праву, порождает безнаказанность со стороны органов публичной власти, которые получают возможность легко обходить требования закона, что в конечном счете подрывает доверие граждан к закону и действиям государства.

В пользу придания обратной силы судебному решению, которым признаётся недействующим нормативный правовой акт или его положение, на основе которого осуществляется выплата социальных пособий, свидетельствует то, что на социальную помощь, как правило, претендуют лица, которые находятся в далеко не завидной, а порой и весьма тяжелой жизненной ситуации. Это, в свою очередь, обязывает законодателя, следуя идеям гуманизма[25], оказывать нуждающимся полагающуюся социальную помощь. Показательно, что в приведенном деле об оспаривании закона Свердловской области были ограничены социальные права малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан.

Важно заметить, что Конституционный Суд России исходит из недопустимости придания «обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение подчиненной (слабой) стороны в публичном правоотношении», в частности положение гражданина в «пенсионных, жилищных [правоотношениях], [правоотношениях] по предоставлению обеспечения в порядке обязательного социального страхования и др.»[26]. Представляется, что для полноты картины данная логика должна быть продолжена: если придание обратной силы решению суда, констатирующему незаконность нормативного правового акта, улучшает положение слабой стороны в публичном правоотношении, то этой стороне должна быть предоставлена возможность восстановить нарушенные права.

К слову, иной раз приходится слышать довод о том, что признание нормативного правового акта или его положения, лишившего граждан права на получение социальных выплат, недействующим со дня его принятия повлечет за собой непредусмотренные бюджетом расходы. Вряд ли этот аргумент можно рассматривать всерьез, поскольку, во-первых, в обозначенной ситуации бюджет, по сути, неосновательно сберегает денежные средства, причем за счет тех, кто объективно нуждается в социальной помощи. А значит, нельзя вести речь о попытках наживиться на государстве. Во-вторых, следуя этой логике, стоило бы вообще отказаться от самой возможности возмещать вред, причиненный государством, поскольку это всегда влечет за собой расходование бюджета.

Также нужно учитывать, что возможность признания нормативного правового акта, незаконно ограничивающего выплату социальных пособий, недействующим лишь на будущее время не согласуется с конституционной нормой, гарантирующей право каждого «на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» (ст. 53 Конституции России). Дело в том, что нормативные правовые акты всегда исходят от государства и его органов, а потому выходит, что государство своим же нормативным решением (КАС России) позволяет себе же (в лице судов) объявлять свой же незаконный нормативный правовой акт правомерным и порождающим правовые последствия и тем самым снимает с себя обязанность компенсировать причиненный им же вред. Между тем одним из проявлений принципа правового государства является правило о недопустимости извлечения выгоды из своего незаконного поведения [10, p. 303]. Поэтому государство, нарушающее свои же правила, должно безусловно нести за это ответственность. Это тем более важно в свете того, что Конституционный Суд России вслед за Европейским Судом по правам человека не рассматривает придание судебному ре-

[25] См. абзац третий п. 2.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 12 ноября 2018 г. № 40-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 47. Ст. 7317).

[26] Абзац третий п. 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда России от 17 октября 2017 г. № 24-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 44. Ст. 6569).

ISSN 2542-1514 (Print)

шению обратной силы в качестве «нарушени[я] принципа правовой определенности, если это необходимо для обеспечения справедливого правосудия и восстановления нарушенного права»[27].

Более того, нормативный отказ обеспечивать ретроактивность решению суда – когда отсутствует необходимость защищать другие конституционные ценности, в том числе стабильность правоотношений, – вносит в правовое регулирование необоснованную дифференциацию. Дело в том, что в настоящее время решение суда о признании нормативного правового акта, который изначально противоречит акту большей силы, недействующим со дня вступления этого решения в законную силу, действует ретроактивно только в отношении административного истца[28]. Однако лица, которые точно так же, как и административный истец, являлись субъектами правоотношений, опосредованных порочным нормативным правовым актом, но которые не оспаривали его законность в порядке гл. 21 КАС России, автоматически лишаются возможности восстановить свои права: правоприменительное решение, основанное на незаконном нормативном правовом акте, все равно будет считаться правомерным, поскольку порочный акт сохраняет свое действие на соответствующий период времени.

В этом контексте важно учитывать, что гипотетически до вступления в силу судебного решения, признающего нормативный правовой акт недействующим на будущее время, граждане могли воспользоваться таким способом защиты права, как отказ от применения положения акта, противоречащего акту большей юридической силы (ч. 2 ст. 120 Конституции России, ч. 2 ст. 11 ГПК России, ч. 2 ст. 13 АПК России, ч. 2 ст. 15 КАС России, ч. 2 ст. 7 УПК России)[29]. И с таким доводом суды были вправе согласиться, признав соответствующие правоприменительные решения незаконными. Однако со дня вступления в законную силу судебного решения по делу об оспаривании нормативного правового акта такая возможность полностью блокируется. В результате возникает парадоксальная ситуация, когда решение суда, призванное защищать права и свободы, начинает, напротив, оказывать правоограничивающий эффект. Почему граждане, которые пострадали от незаконного правоприменительного решения, не могут опереться на акт большей юридической силы и в пределах срока исковой давности восстановить нарушенное право? Это тем более странно в свете того, что Пленум Верховного Суда России справедливо указывает, что при выборе применимой нормы «оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты *любого* государственного и иного органа»[30].

С точки зрения конституционного принципа равноправия такое различие в обращении не выдерживает критики. В силу того, что правовое регулирование в области социального обеспечения носит адресный характер, как правило, речь идет о правах лиц, которые относятся к одной и той же категории и находятся в сопоставимой жизненной ситуации. Тем не менее эти лица вынуждены *бессмысленно* претерпевать неблагоприятные последствия действия незаконного нормативного правового акта. Представляется, что какие-либо объективные и разумные оправдания такому дифференцированному подходу отсутствуют, а значит, он является дискриминационным.

Чтобы продемонстрировать, что проблема ретроактивности стоит особенно остро в правоотношениях, связанных с социальным обеспечением, приведем еще один пример. Так, в Амурской области оспаривался нормативный правовой акт, регулирующий выплату пенсий по выслуге лет лицам, занимавшим муниципальные должности. Сомнения в законности этого акта возникли ввиду того, что размер пенсии был установлен без учета продолжительности стажа и среднемесячного денежного содержания по замещавшейся должности, с чем суд в итоге согласился: «Федеральное и региональное законодательство устанавливает, что максимальный размер пенсии за выслугу лет подлежит исчислению исходя из размера денежного содержания по занимаемой должности лица, которую он замещал, и продолжительности стажа его службы. Однако оспариваемый нормативный правовой акт установил исчисление предельного размера пенсии за выслугу лет

[27] Абзац двенадцатый п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 21 января 2010 г. № 1-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 6. Ст. 699).

[28] См. п. 1 резолютивной части постановлений Конституционного Суда России от 6 июля 2018 г. № 29-П и от 11 января 2019 г. № 2-П.

[29] В литературе эту процедуру именуют также казуальным нормоконтролем, выделяя его в противовес абстрактному нормоконтролю [11, с. 557–558]. Некоторые же авторы предпочитают оперировать понятием косвенного нормоконтроля [12, с. 90].

[30] Абзац 2 п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1).

без учета названных выше критериев, ограничившись лишь установлением единого фиксированного максимального размера пенсии для всех лиц, замещавших муниципальные должности, фактически исключив применение предусмотренного той же нормой оспариваемого Положения механизма расчета размера пенсии за выслугу лет»[31].

Тем не менее нормативный правовой акт признан недействующим лишь на будущее время, в результате чего пострадавшие пенсионеры не смогут рассчитывать на компенсацию недополученных сумм.

Разумеется, нормативными правовыми актами в сфере социального обеспечения дела не ограничиваются. Довольно часто можно встретить решения, в которых признание нормативного правового акта недействующим только на будущее время обосновывается необходимостью «реализации принципа обеспечения стабильности гражданских правоотношений»[32]. Конечно, эта ценность важна, но и она не абсолютна. Ретроактивность решения суда по делу об оспаривании нормативного правового акта в некоторых случаях допустима и в гражданских правоотношениях.

Наглядный пример – дело, в котором оспаривалась установленная в Карачаево-Черкесской Республике базовая ставка арендной платы для земельных участков, занятых объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенных для ведения сельского хозяйства. Эта ставка равнялась 4 рублям за 1 м^2 и, как выяснилось, была установлена Правительством Карачаево-Черкесской Республики произвольно, без надлежащего экономического обоснования и в нарушение правил определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности[33]. Согласившись с административным истцом, Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики признал нормативный правовой акт недействующим.

Определяя момент, с которого акт признаётся недействующим, суд установил, что спорные нормативные положения применялись при заключении договоров аренды, арендаторами по которым являлись двое других граждан, и поэтому признал нормативный правовой акт недействующим со дня вступления судебного решения в законную силу. И это при том, что в своем решении суд прямо указывает, что спорное нормативное положение «нарушает права граждан, в том числе административного истца»[34].

В приведенном примере, безусловно, речь идет о гражданских правоотношениях. Вместе с тем судом не учтено, что получателем арендной платы выступает государство и что ретроактивное действие решения о признании нормативного правового акта недействующим, приводящее к снижению базовой ставки арендной платы, не умаляет, а напротив, защищает права и законные интересы других граждан. Соответственно, в случае неправомерного завышения ставки арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе в нарушение принципа экономической обоснованности, на перерасчет вправе рассчитывать все граждане.

К счастью, Пленум Верховного Суда России по отдельным категориям дел обеспечивает безусловную ретроактивность [13]. Так, например, в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена на поставляемую электрическую и тепловую энергию, а также воду и газ, Пленум Верховного Суда России исходит из того, что «[п]ризнание нормативного правового акта недействующим, в том числе с даты, отличной от дня его принятия, по смыслу статьи 13 ГК РФ, не является основанием для отказа в защите гражданских прав, нарушенных в период действия этого акта». Такая посылка позволила сформулировать предписание, согласно которому если «нормативный правовой акт признан судом недействующим в связи с завышенным размером цены ресурса, потребитель соответствующего ресурса, добросовестно оплативший его стоимость поставщику ресурса, вправе взыскать с последнего переплату, *в том числе за период до признания судом нормативного правового акта недействующим…* или зачесть это требование в отношении своих обязательств перед поставщиком…»[35]. Этот пример показывает, насколько прогрессивным может быть подход к возможности действия судебного решения с обратной силой.

[31] Решение Амурского областного суда от 2 августа 2021 г. по делу № 3а-63/2021.

[32] Решение Томского областного суда от 29 декабря 2020 г. по делу № 3а-41/2020.

[33] См.: Постановление Правительства России от 16 июля 2009 г. № 582 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3821.

[34] Решение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 3 февраля 2020 г. по делу № 3а-2/20.

[35] Пункт 6 Постановления Пленума Верховного Суда России от 27 декабря 2016 г. № 63 «О рассмотрении судами споров об оплате энергии в случае признания недействующим нормативного правового акта, которым установлена регулируемая цена» (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2).

Нужно отметить, что в литературе изложенный выше подход иногда критикуют, отмечая, что якобы «Верховный Суд РФ переложил бремя возмещения ущерба с публично-правового образования, принявшего незаконный нормативный правовой акт, на поставщика» [14, с. 131]. На самом деле это не так, поскольку в обозначенной ситуации имеет место восстановление *изначально должного* положения. Очевидно, что если бы правотворческий орган не выходил за правовые рамки, то поставщик в конечном счете находился бы в таком же экономическом положении, как и в случае придания решению суда о признании нормативного правового акта недействующим обратной силы. В каком-то смысле это напоминает реституцию, когда осуществляется возврат к положению, которое существовало до нарушения права. Кроме того, если задуматься, поставщик, по сути, получает беспроцентный заем, имея возможность в период до взыскания переплаты или зачета выгодно распорядиться соответствующими денежными средствами. Наконец, позиция Пленума Верховного Суда России оправдывается дополнительным легитимирующим фактором, выражающимся в том, что поставщик в правоотношениях с потребителями является более сильной стороной.

Важность этого постановления Пленума Верховного Суда России подтверждается тем, что суды продолжают признавать нормативные правовые акты, в котором установлены завышенные нормативы оплаты жилищно-коммунальных услуг, недействующими на будущее время. Так, например, Красноярским краевым судом было установлено, что Правительство Красноярского края неправомерно завысило норматив потребления коммунальной услуги по отоплению для двухэтажных многоквартирных жилых домов со стенами из камня, кирпича до 1999 г. постройки в городе Ужур: «О том, что значение показателя n_o в количестве 254 дней для города Ужура является явно завышенным свидетельствует тот факт, что в соответствии с пунктом 5.1.2 Свода правил “СП 23-101-2004. Проектирование тепловой защиты зданий” (одобрен и рекомендован к применению письмом Госстроя России от 26 марта 2004 г. № ЛБ-2013/9) и таблицей 3.1 “СП 131.13330. 2018. Свод правил. Строительная климатология. СНиП 23-01-99” (утвержден приказом Минстроя России от 28 ноября 2018 г. № 763/пр) продолжительность отопительного периода в городе Ужуре, характеризующегося среднесуточной температурой наружного воздуха 8 °С и ниже (по наблюдениям метеостанции в городе Ачинске), составляет 233 дня»[36].

Вместе с тем Красноярский краевой суд предсказуемо признал оспариваемое нормативное положение недействующим на будущее время. Поэтому в отсутствие разъяснений, изложенных в п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда России от 27 декабря 2016 г. № 63, граждане, проживающие в городе Ужур в двухэтажных многоквартирных жилых домах со стенами из камня, кирпича до 1999 г. постройки, не смогли бы рассчитывать на перерасчет стоимости жилищно-коммунальных услуг. Кстати сказать, двумя годами ранее аналогичное решение Красноярский краевой суд принимал в отношении норматива потребления коммунальной услуги по отоплению таких же домов, но со стенами из панелей и также признавал нормативный правовой акт недействующим на будущее время[37].

Нужно отметить, что довольно любопытная ситуация возникает при выборе момента признания нормативного правового акта недействующим по мотиву наличия в нем пробела. На первый взгляд кажется, что признание недействующим того, что и так не существует, лишено какого-либо смысла. Однако, как выясняется, в правовосстановительной плоскости такое решение имеет осязаемое практическое значение. Продемонстрируем этот тезис также на конкретном примере.

В Брянской области, как и в приведенном выше деле, рассмотренном Амурским областным судом, оспаривался нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования, которым определяется порядок назначения, выплаты и перерасчета ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим муниципальные должности. Этот акт был признан незаконным, помимо прочего, в связи с наличием в нем пробела, выражающегося в отсутствии положений об индексации пенсий[38], обязательность наличия которых следует из актов большей юридической силы. И вновь, в лучших традициях отечественного нормоконтроля, спорные нормативные положения объявляются недействующими лишь с момента вступления решения суда в законную силу.

[36] Решение Красноярского краевого суда от 20 октября 2021 г. по делу № 3А-473/2021

[37] См. решение Красноярского краевого суда от 23 октября 2019 г. по делу № 3а-590/2019.

[38] См. решение Брянского областного суда от 17 марта 2022 г. по делу № 3а-114/2022.

ISSN 2658-4050 (Online)

Представляется, что нормативный правовой акт в оспоренной части должен признаваться недействующим со дня его принятия, если обнаруженные в нем пробелы являются незаконными и нарушают права граждан. Иное позволяло бы органам публичной власти безнаказанно нарушать общеобязательные требования путем бездействия. При этом такой подход представляется весьма уместным в контексте того, что «суд вправе возложить на [правотворческий орган]… обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части», если «выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц»[39].

По каким еще категориям дел предпочтительно принимать решение о признании нормативного правового акта недействующим со дня его принятия? К ним можно отнести все акты, которые служат непосредственным основанием для привлечения лица к публично-правовой ответственности. Речь, в частности, может идти о законах субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность[40] с нарушением федерального законодательства, причем не только КоАП России, но и других нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой. Также к этой категории относятся законы, ухудшающие положение налогоплательщиков, – как в части привлечения к налоговой ответственности, так и в части излишней уплаты налогов и сборов[41].

В целом необходимые ориентиры нам дает правовая позиция Конституционного Суда России, высказанная применительно к возможности придания обратной силы актам толкования, исходящим от высшей судебной инстанции и влекущим пересмотр вступивших в законную силу судебных актов. С конституционной точки зрения это допустимо, если «улучшается положение лиц, привлекаемых к налоговой, административной или иной публично-правовой ответственности, а также в исключительных случаях по делам, вытекающим из гражданских правоотношений, если этого требуют – по своему существу публичные интересы защиты неопределенного круга лиц или заведомо более слабой стороны в правоотношении»[42].

В завершение данного раздела необходимо рассмотреть еще одно основание, которое обязывает суды признавать нормативный правовой акт недействующим со дня вступления судебного решения в законную силу. Как следует из абзаца четвертого п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50, на будущее время необходимо дисквалифицировать «нормативные правовые акты, которые в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства». Будучи явным отголоском [16, с. 65; 17, с. 41–42] постановлений Конституционного Суда России от 11 апреля 2000 г. № 6-П[43] и от 27 января 2004 г. № 1-П[44], в которых разграничиваются понятия недействительного и недействующего нормативного правового акта, данное разъяснение, по-видимому, продиктовано соображением о недопустимости вторжения судов общей юрисдикции в сферу компетенции Конституционного Суда России при осуществлении судебного нормоконтроля. Однако представляется, что это разъяснение лишено разумных оснований и подлежит исключению, поскольку возможность признания нормативного правового

[39] Пункт 37 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50.

[40] Интересно, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» обеспечивает ретроактивное действие постановления Конституционного Суда России, которым дисквалифицировано нормативное основание для привлечения лица к административной ответственности, «если срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, не прошел либо прошел, но факт привлечения к административной ответственности продолжает порождать для гражданина или юридического лица негативные последствия» (п. 6 ч. 3 ст. 79).

[41] Нужно подумать о целесообразности установления пресекательных сроков для возврата излишне уплаченных налогов. Учитывая, что на практике речь может идти о многомиллиардных суммах [15, p. 281, 336], их немедленный возврат может подорвать способность государства выполнять свои обязательства. Поэтому, видимо, имеет смысл определить конкретные периоды, в пределах которых возврат излишне уплаченных налогов допустим.

[42] Абзац шестой пункта 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 21 января 2010 г. № 1-П.

[43] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

[44] Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 5. Ст. 403.

акта недействующим со дня его принятия не создает обозначенного риска.

Как известно, Конституционный Суд России может проверять нормативные правовые акты только на предмет соответствия Конституции России, а потому проверка ординарными судами законности нормативных правовых актов никак не ставит под сомнение исключительность полномочий Конституционного Суда России по осуществлению контроля за конституционностью нормативных правовых актов. При этом признание нормативного правового акта или его части недействующими со дня принятия не сужает и объем возможной конституционно-судебной проверки.

С одной стороны, Конституционный Суд России может объявить нормативный правовой акт, признанный недействующим судом общей юрисдикции, подлежащим действию вопреки решению последнего. Такое полномочие, вытекающее из статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», позволяет признавать нормативный правовой акт подлежащим действию «как не противоречащий Конституции Российской Федерации»[45]. Как показала практика, Конституционный Суд России на основании этого механизма способен реанимировать не только нормативные правовые акты, признанные недействующими судами общей юрисдикции[46], но даже нормативные правовые акты, признанные недействительными в порядке конституционного судопроизводства[47]. Иными словами, разница между недействительным и недействующим нормативными правовыми актами в действительности оказалась иллюзорной.

С другой стороны, Конституционный Суд России вправе проверить конституционность нормативного правового акта, на соответствие которому суд общей юрисдикции проверял акт меньшей юридической силы и ввиду обнаруженного противоречия признал его недействующим [18, с. 15]. В случае если Конституционный Суд России своим постановлением признаёт нормативный правовой акт большей силы неконституционным, то это постановление может стать новым обстоятельством, влекущим пересмотр решения суда общей юрисдикции о признании акта меньшей юридической силы недействующим (п. 3 ч. 1 ст. 350 КАС России).

В конце концов, чтобы не было даже намека на отрицание соответствующей правовой позиции Конституционного Суда России, ситуацию, когда суд признаёт нормативный правовой акт недействующим со дня принятия, можно рассматривать не как утрату этим актом юридической силы[48], а как обстоятельство, которое влечет за собой необходимость переоценки содержания правоотношений, основанных на спорном нормативном правовом акте. Это в полной мере согласуется с более поздней правовой позицией Конституционного Суда России, согласно которой «последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования, обеспечиваемое доведением такого решения суда до сведения широкого круга лиц в надлежащем порядке… и возможностью пересмотра в установленных случаях состоявшихся судебных решений, основанных на этом акте»[49].

Наконец, возможность признания нормативного правового акта недействующим со дня принятия важна для обеспечения повышенных гарантий защиты прав и свобод. Это связано с тем, что спорный нормативный правовой акт может соответствовать Конституции России, но нарушать права граждан, которые предусмотрены актом большей юридической силы, например федеральным законом. В этом случае восстановление прав граждан, нарушенных незаконным нормативным правовым актом, с очевидностью требует, чтобы этот акт был признан недействующим со дня принятия.

Поэтому абзац четвертый п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда России от 25 декабря 2018 г. № 50, который не позволяет признавать нор-

[45] См. абзац второй п. 3.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497), Определение Конституционного Суда России от 14 мая 2018 г. № 1118-О (СПС «Консультант Плюс»).

[46] См.: Постановление Конституционного Суда России от 15 декабря 2003 г. № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

[47] См. постановления Конституционного Суда России от 2 декабря 2013 г. № 26-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 50. Ст. 6669) и от 6 декабря 2018 г. № 44-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 51. Ст. 8095).

[48] Хотя отрадно, что в литературе приветствуется более гибкий подход, когда в результате признания нормативного правового акта недействующим со дня его принятия происходит его фактическое аннулирование [19, с. 70].

[49] Абзац первый п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда России от 6 декабря 2017 г. № 37-П (Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 51. Ст. 7912).

мативный правовой недействующим со дня принятия, если он может стать предметом конституционно-судебной проверки, целесообразно исключить. К сожалению, в судебной практике встречаются случаи, когда нормативный правовой акт признавался недействующим на будущее время только лишь на этом основании[50].

Примечательно, что в огромной массе дел обнаружился редкий, но любопытный пример, когда суд отказался признавать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия в силу того, что это «не сможет обусловить восстановление нарушенных прав»[51]. В приведенном деле речь шла о незаконности переименования улицы, в связи с чем, как было установлено судом, административные истцы и другие граждане не понесли «материальных расходов»[52].

Что касается того, как суды подтверждают факт применения оспариваемого нормативного правового акта к неопределенному кругу лиц, то некоторые суды иногда указывают, что нормативный правовой акт не мог не применяться «исходя из [его] значимости и даты принятия»[53]. Некоторые – прямо ссылаются на конкретные правоотношения, возникшие на основе спорного нормативного правового акта[54]. Однако в подавляющем большинстве случаев специального обоснования суды не приводят.

2.4. Иная определенная судом дата

КАС России позволяет признавать нормативный правовой акт недействующим также с иной определенной судом даты. Этой возможностью суды иногда пользуются, что на практике приводит к принятию порой причудливых решений.

Так, например, Кемеровским областным судом проверялись положения Закона Кемеровской области от 9 июля 2012 г. № 81-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий». Констатировав, что проверяемые нормативные положения противоречат требованиям федерального законодательства с момента появления, суд тем не менее признал их недействующими с 22 ноября 2019 г. – со дня, когда «административным истцам было отказано в согласовании проведения публичного мероприятия, то есть с даты применения к ним оспариваемых положений нормативного правового акта»[55]. На такой шаг суд пошел ввиду того, что в период производства по делу оспариваемые положения регионального закона утратили силу.

Вместе с тем, учитывая, что оспоренные положения расширяли перечень мест, где недопустимо проводить публичные мероприятия, и что в правоотношениях по согласованию публичного мероприятия с органами публичной власти граждане выступают слабой стороной, имело смысл признать нормативный правовой акт недействующим в оспоренной части со дня его принятия. Это важно, поскольку не исключено, что с момента вступления в силу и до момента признания судом недействующими спорные нормативные положения могли служить основанием для привлечения граждан к административной ответственности. Избранные же судом темпоральные параметры необоснованно блокируют возможность оспаривания решений о привлечении граждан к ответственности в промежутке между мартом 2018 г. и 22 ноября 2019 г.

3. Заключение

Положения КАС России, определяющие момент признания нормативного правового акта недействующим, нуждаются в уточнении и корректировке. Приходится констатировать, что в нарушение конституционных требований они допускают ситуацию, при которой в правовой системе России, хотя бы ограниченное время, но действует незаконный нормативный правовой акт, который нарушает права неопределенного круга лиц, при том что сохранение действия этого акта не обусловлено какими-либо конституционно значимыми соображениями. Поскольку в правовом государстве должно господствовать нетерпимое отношение к любым незаконным проявлениям, такое положение вещей нельзя признать допустимым.

Законодателю необходимо решить эту проблему. В случае же его бездействия необходимую работу может и должен провести Пленум Верховного Суда России, дав требуемые разъяснения в своем постановлении. Тем более что насущный характер проблемы признают сами судьи, предлагая внести в КАС России изменения, предписав судам

[50] См., напр., апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда России от 8 октября 2015 г. № АПЛ15-379.

[51] Решение Кировского областного суда от 14 февраля 2020 г. по делу № 3а-47/2020.

[52] Там же.

[53] См., напр., решение Кемеровского областного суда от 30 июня 2022 г. по делу № 3а-102/2022.

[54] См., напр., решение Томского областного суда от 29 декабря 2020 г. по делу № 3а-41/2020.

[55] Решение Кемеровского областного суда от 4 февраля 2021 г. по делу № 3а-45/2021.

признавать нормативный правовой акт недействующим со дня его принятия и одновременно закрепив запрет пересматривать решения, основанные на признанных недействующими нормативных правовых актах, если это повлечет ухудшение положения гражданина [20, с. 35].

Также следует констатировать, что сегодня суды наделены ничем не ограниченной дискрецией в выборе момента, с которого нормативный правовой акт или его часть признаются недействующими. Они могут решать этот вопрос произвольно, руководствуясь в том числе неправовыми соображениями. Между тем к процессуальным нормам должны предъявляться повышенные требования правовой определенности. И это особенно важно для нормоконтрольной деятельности, которая оказывает непосредственное воздействие на систему действующего правового регулирования. Данное обстоятельство также свидетельствует о необходимости оперативного внесения соответствующих изменений в КАС России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ghatan G. J. The Incentive Problem with Prospective Overruling: A Critique of the Practice / G. J. Ghatan // Real Property, Trust and Estate Law Journal. – 2010. – Vol. 45, № 1. – P. 179–211.

2. Fisch J. E. Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach / J. E. Fisch // Harvard Law Review. – 1996. – Vol. 110. – P. 1055–1123.

3. Kay R. S. Retroactivity and Prospectivity of Judgments in American Law / R.S. Kay // The American Journal of Comparative Law. – 2014. – Vol. 62, no. 1. – P. 37–67.

4. Roosevelt III K. A Little Theory Is a Dangerous Thing: The Myth of Adjudicative Retroactivity / K. Roosevelt III // Connecticut Law Review. – 1998. – Vol. 31, no. 3. – P. 1075–1137.

5. Shannon B. S. The Retroactive and Prospective Application of Judicial Decisions / B.S. Shannon // Harvard Journal of Law and Public Policy. – 2003. – Vol. 26, no. 3. – P. 811–876.

6. Rhodes C. W. Loving Retroactivity / C. W. Rhodes // Florida State University Law Review. – 2018. – Vol. 45, no. 2. – P. 383–442.

7. Tang A., Smith Jr F.O. Can Unions Be Sued for Following the Law / Tang A., F.O. Smith Jr // Harvard Law Review. – 2018. – Vol. 132, no. 2. – P. 24–41.

8. Dashjian M. B. The Prospective Application of Judicial Legislation / M. B. Dashjian // Pacific Law Journal. – 1993. – Vol. 24, no. 2. – P. 317–400.

9. Krent H. J. The Puzzling Boundary Between Criminal and Civil Retroactive Lawmaking / H. J. Krent // Georgetown Law Journal. – 1995. – Vol. 84. – P. 2143–2184.

10. Vaypan G. Good Governance and Property Rights of the State: The Dubovets Case before the European Court of Human Rights and the Russian Constitutional Court / G. Vaypan // Review of Central and East European Law. – 2019. – Vol. 44, no. 3. – P. 296–304.

11. Ярков В. В. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования / В. В. Ярков, И. Н. Спицин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Т. 9, № 4. – С. 554–567.

12. Никитин С. В. Косвенный судебный нормоконтроль: понятие и проблемы реализации / С. В. Никитин // Журнал российского права. – 2014. – № 1 (205). – С. 88–101.

13. Степанов В. В. Процессуальные последствия признания недействующим норматива потребления коммунального ресурса (услуги) / В. В. Степанов // Семейное и жилищное право. – 2019. – № 2. – С. 47–50.

14. Ильин А. В. Признание судом нормативного правового акта недействующим как основание пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам / А. В. Ильин // Закон. – 2018. – № 8. – С. 122–136.

15. Beswick S. Retroactive Adjudication / S. Beswick // Yale Law Journal. – 2020. – Vol. 130, no. 2. – P. 276–365.

16. Никитин С. В. Роль правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии судебного нормоконтроля / С. В. Никитин // Журнал российского права. – 2011. – № 10. – С. 55–68.

17. Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: сравнительный анализ / А. О. Казанцев // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 1 (109). – С. 34–44.

18. Немцева В. Б. Законная сила решения суда по делам об оспаривании нормативных актов / В. Б. Немцева // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – № 11. – С. 13–15.

19. Гаджиев Г. А. Нормоконтроль в сочетании с деликтными исками – эффективный способ защиты прав предпринимателей. Комментарий к Постановлению КС РФ от 06.07.2018 № 29-П / Г. А. Гаджиев // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 12. – С. 63–71.

20. Ермаков Э. Ю. Юридические последствия судебного нормоконтроля требуют дальнейшего совершенствования / Э. Ю. Ермаков // Российский судья. – 2020. – № 7. – С. 30–35.

REFERENCES

1. Ghatan G.J. The Incentive Problem with Prospective Overruling: A Critique of the Practice. *Real Property, Trust and Estate Law Journal*, 2010, vol. 45, no. 1, pp. 179–211.

2. Fisch J.E. Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach. *Harvard Law Review*, 1996, vol. 110, pp. 1055–1123.

3. Kay R.S. Retroactivity and Prospectivity of Judgments in American Law. *The American Journal of Comparative Law*, 2014, vol. 62, no. 1, pp. 37–67.

4. Roosevelt III K. A Little Theory Is a Dangerous Thing: The Myth of Adjudicative Retroactivity. *Connecticut Law Review*, 1998, vol. 31, no. 3. P. 1075–1137.

5. Shannon B.S. The Retroactive and Prospective Application of Judicial Decisions. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 2003, vol. 26, no. 3, pp. 811–876.

6. Rhodes C.W. Loving Retroactivity. *Florida State University Law Review*, 2018, vol. 45, no. 2, pp. 383–442.

7. Tang A., Smith Jr F.O. Can Unions Be Sued for Following the Law. *Harvard Law Review*, 2018, vol. 132, no. 2, pp. 24–41.

8. Dashjian M.B. The Prospective Application of Judicial Legislation. *Pacific Law Journal*, 1993, vol. 24, no. 2, pp. 317–400.

9. Krent H.J. The Puzzling Boundary Between Criminal and Civil Retroactive Lawmaking. *Georgetown Law Journal*, 1995, vol. 84, pp. 2143–2184.

10. Vaypan G. Good Governance and Property Rights of the State: The Dubovets Case before the European Court of Human Rights and the Russian Constitutional Court. *Review of Central and East European Law*, 2019, vol. 44, no. 3, pp. 296–304.

11. Yarkov V.V., Spitsin I.N. Contesting of normative legal acts in court: Procedure de lege lata and ways of improving. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Herald of Saint-Petersburg University. Law*, 2018, vol. 9, no. 4, pp. 554–567. (In Russ.).

12. Nikitin S.V. Indirect judicial normative control: notion and issues of realization. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 1, pp. 88–101. (In Russ.).

13. Stepanov V.V. Procedural consequences of acknowledging invalid the utility resource (service) consumption standard. *Semeinoe i zhilishchnoe parvo = Family and housing law, 2019, no. 2, pp*. 47–50. (In Russ.).

14. Ilyin A.V. Invalidation of regulations as a ground for review of court orders for change in circumstances. *Zakon = Law*, 2018, no 8, pp. 122–136. (In Russ.).

15. Beswick S. Retroactive Adjudication. *Yale Law Journal*, 2020, vol. 130, no. 2, pp. 276–365.

16. Nikitin S.V. The role of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the development of judicial review of normative acts. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law,* 2011, no. 10, pp. 55–68. (In Russ.).

17. Kazantsev A.O. Constitutional review and the review by courts of general jurisdiction: comparative analysis. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka = Russian Law: Education, Practice, Science,* 2019, no. 1, pp. 34–44. (In Russ.).

18. Nemtseva V.B. Legal force of a court decision in cases of contesting normative acts. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and civil proceedings*, 2010, no. 11, pp. 13–15. (In Russ.).

19. Gadzhiev G.A. Regulatory compliance verification combined with tort lawsuits is an effective way to protect the rights of entrepreneurs. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii = Herald of Economic Justice of the Russian Federation*, 2018, no. 12, pp. 63–71. (In Russ.).

20. Ermakov E.Yu. Legal consequences of judicial compliance assessment require further improvement. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2020, no. 7, pp. 30–35. (In Russ.).

ISSN 2542-1514 (Print)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чирнинов Алдар Мункожаргалович – кандидат юридических наук, [1] старший научный сотрудник отдела права, [2] доцент кафедры конституционного права

[1] *Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук*

[2] *Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева*

[1] 620108, Россия, г. Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16

[2] 620066, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

ORCID: 0000-0003-0766-4945

SPIN-код РИНЦ: 8253-1002; AuthorID: 850203

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Aldar M. Chirninov – PhD in Law, [1] Senior Researcher; [2] Associate Professor, Department of Constitutional Law

[1] *Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*

[2] *Ural State Law University named after V.F. Yakovlev*

[1] 16, Sof'i Kovalevskoi ul., Yekaterinburg, 620108, Russia

[2] 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620066, Russia

ORCID: 0000-0003-0766-4945

RSCI SPIN-code: 8253-1002; AuthorID: 850203

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Чирнинов А.М. Избирательная ретроактивность: критерии определения момента признания нормативного правового акта недействующим в порядке административного судопроизводства / А.М. Чирнинов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 162–178. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 162–178.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Chirninov A.M. Selective retroactivity: criteria for determining the moment of declaring a law null and void in a Russian administrative judicial proceedings. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 162–178. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).162–178. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.3
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).179-196

CC BY 4.0

НАУКОГРАД КАК МУНИЦИАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

И.В. Глазунова[1], О.А. Кожевников[2,3]
[1] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*
[2] *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*
[3] *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
15 августа 2022 г.
Дата принятия в печать –
05 октября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Конституционализм, местное самоуправление, единая система публичной власти, наукоград, муниципальное образование

Дается анализ отдельных аспектов современного и будущего правового регулирования особенностей осуществления местного самоуправления на такой территории, как наукоград. Исследуется содержание федеральных законов и иных нормативных правовых актов, определяющих формирование правовой основы организации и функционирования особой категории муниципальных образований – наукоградов. Через определение проблем законодательства о наукоградах России в ходе реализации реформы местного самоуправления делается вывод о необходимости отказа от бланкетного способа регулирования особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и предлагаются возможные пути оперативного совершенствования существующего механизма правового регулирования статуса наукограда.

SCIENCE CITY AS MUNICIPALITY: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Irina V. Glazunova[1], Oleg A. Kozhevnikov[2,3]
[1] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*
[2] *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*
[3] *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*

Article info
Received –
2022 August 15
Accepted –
2022 Octoder 05
Available online –
2022 December 20

Keywords
Constitutionalism, local government, single system of public authority, science city, municipality

The subject of this study is the current municipal reform in the Russian Federation and an assessment of its impact on the legal status of science cities.
The purpose of the article is to determine the theoretical approaches and practice of legislative regulation of the legal status of science towns, prospects for modern and future legal regulation of the peculiarities of local self-government in such a territory as a science city.
The main hypothesis is that the blank method of regulating the peculiarities of local self-government in science cities, perceived by the federal legislator, does not achieve its goal, which obviously requires a revision of approaches to legislative regulation of the status of such a special territory as a science city.
The authors used both general research methods, including methods of analysis and synthesis, and industry methods, including the formal legal method.
The main results. The authors note the inconsistency and inconsistency of the legislative regulation of the legal, organizational, economic and social foundations of science cities and the peculiarities of the implementation of local self-government in them. Foreign experience in the formation of analogues of Russian science cities demonstrates that, firstly, the creation and development of technopolises contributes to the formation of the most optimal forms of interaction between science and production. Secondly, foreign technopolises

ISSN 2542-1514 (Print)

are usually formed at research centers and universities, without having a strict link to the territorial foundations of the functioning of municipalities.
The authors claim that the science cities of the Russian Federation do not have a constitutional and legal status and are neither the subject of study of such a branch of Russian law as constitutional law, nor the subject of regulation of constitutional legislation. At the moment, the legal status of a science city in the Russian Federation has a dual nature: on the one hand, a science city is a municipal entity with the status of an urban district; on the other hand, it is a territory within which there is a scientific and production complex. At the same time, these two sides of the legal status of a science city in the Russian Federation are poorly interconnected at the level of regulatory regulation. It seems that a science city as a territory with a scientific and industrial complex obviously has a different legal nature than a science city – an urban district, as a territory within which the population and (or) local self-government bodies resolve issues of local importance.
Conclusions. It is important to determine at the level of federal authorities the need for further consolidation of the status of municipalities or other legal status of the territory of a science city, which includes high-tech enterprises with a significant concentration of human and material scientific and technical resources, the use of which is aimed at the implementation of science and state scientific and technical policy. If the link "science city – municipal entity" is recognized as necessary and fundamental in the future, taking into account the provisions of Articles 12 and 132 of the Constitution of the Russian Federation, it is necessary to establish, firstly, the legal features of the implementation of local self-government in science cities, and secondly, the basic principles of interaction of local self-government of science cities with public authorities as the solution of issues of local importance in the interests of the population living in the territory of the science city, and the forms and order of participation of the organization.

1. Введение

На сегодняшний день построение инновационной экономики, не зависящей от объемов добычи полезных ископаемых и колебания цен на основные энергоносители, является приоритетной задачей нашего государства[1]. Между тем технологическая модернизация национальной экономики, повышение инновационной активности и экономической роли интеллектуальной собственности не возможны без создания передовой инфраструктуры научных исследований и разработок фундаментального и прикладного характера, инновационной деятельности, формирования целостной системы подготовки и профессионального роста научных кадров, обеспечивающей условия для ведения молодыми учеными научных исследований и разработок, путем создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов [1, с. 11; 2, с. 5–9].

Одним из таких элементов современной инфраструктуры научных исследований Российской Федерации, способном внести значительный вклад в достижение обозначенных национальных целей и решение стратегических задач развития Российской Федерации как социального государства[2], являются муниципальные образования с развитым научно-техническим потенциалом, в том числе имеющие статус наукограда Российской Федерации (далее – наукограды) [3].

Наукограды – уникальные городские поселения, сыгравшие огромную роль в становлении СССР как великой научно-технической и экономической державы. Они обеспечивали необходимую научно-техническую поддержку индустриализации, развитию военно-промышленного комплекса и конкурентоспособности СССР [3, с. 71; 4, с. 18–20]. И в настоящее время наукограды характеризуются как территории инновационного развития или территории с высокой концентрацией научно-технического и инновационного потенциала благодаря функционирующим в этих поселениях ведущим российским науч-

[1] Указы Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (Конституция Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru).

ISSN 2658-4050 (Online)

ным организациям, университетам, производственным предприятиям и субъектам технологического предпринимательства, осуществляющим разработку и производство высокотехнологичной продукции [5, с. 107; 6, с. 4–5; 7, с. 76].

Таким образом, развитие наукоградов является перспективным направлением территориального и экономического развития России, что предопределяет исследование правовых аспектов организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах.

2. Современное состояние правового регулирования статуса наукоградов в Российской Федерации

Раскрывая вопрос о современных тенденциях в правовом регулировании отношений в сфере функционирования наукоградов, нельзя не отметить, что наукограды РФ не обладают конституционно-правовым статусом и не являются ни предметом изучения такой отрасли российского права как конституционное право, ни предметом регулирования конституционного законодательства, за исключением указания о том, что правовое регулирование статуса наукограда осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Однако это скорее «дань» сложившейся практики юридической техники подготовки законодательных актов, поскольку в самой Конституции РФ присутствуют положения ст. 15, предусматривающей, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» [8, с. 11].

Об отсутствии привязки конституционно-правового статуса к наукоградам косвенно говорит и тот факт, что Методические рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации (утв. Минобрнауки России 31 июля 2006 г.)[3] даже не содержат какой-либо ссылки на Конституцию РФ, упоминая акты общего отраслевого характера.

Конституционно-правовым же статусом обладает другая правовая категория, пока упоминаемая в законодательстве о наукоградах и являющаяся предметом изучения комплексной отрасли российского права – муниципального права, это местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признаваемое, гарантируемое и осуществляемое на всей территории Российской Федерации[4] [9, с. 89].

Основу правового статуса наукограда составляют положения федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – Закон о местном самоуправлении), Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 16 апреля 2022 г.) «О науке и государственной научно-технической политике»[5] (далее – Закон о науке и ГНТП), иные федеральные законы и подзаконные акты, акты субъектов РФ.

Начало законодательного регулирования статуса наукоградов было положено Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1995 г. о необходимости разработки федерального закона о наукоградах[6]. Базовый для местного самоуправления Закон о местном самоуправлении в ст. 81 содержит лишь указание на вид муниципального образования, в котором может быть создан наукоград и отсылает к Федеральному закону от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»[7] (далее – Закон о наукоградах), предполагая закрепление в нем норм, регламентирующих особенности осуществления местного самоуправления в наукограде. Однако, представляется, что данная «связка» не оправдала себя.

Закон о наукоградах не содержит даже преамбулы, в которой по правилам законодательной техники должны определяться предмет регулирования, указываться вид общественных отношений, регулируемых нормативным актом, цели (задачи), которые он призван решить [10, с. 145]. Указанный недостаток юридической техники существенным образом сказался на качестве как текста названного закона, так и на правоприменительной практике. Закон преимущественно посвящен процедуре наделения статусом «наукоград Российской Федерации» муниципальных образований, которые соответствуют определенным критериям и прошли необходимое согласование программы своего развития.

[3] URL: https://ppt.ru/docs/rekomendatsiya-rekomendatsii/45649 (дата обращения: 10.05.2022).

[4] См.: ст. 1, 3, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ст. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 15. Ст. 1750.

[5] Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

[6] Ельцин Б.Н. О действенности государственной власти в России: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 16 февраля 1995 г. // Российская газета. 1995. 17 февр.

[7] Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 15. Ст. 1750.

Наделение муниципального образования статусом наукограда во-многом стало способом получения дополнительной государственной поддержки для покрытия расходов соответствующих муниципальных образований по реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда. Фактически, вопросы особенностей организации местного самоуправления на территории наукограда отражаются только в ст. 8.1 Закона о наукоградах, определяющей права органов местного самоуправления при реализации мероприятий, предусмотренных планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда. В связи с этим вряд ли можно говорить о том, что Закон о наукоградах выполняет свою полноправную функцию по определению нормативной основы особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах РФ [8, с. 12].

Не определяет никаких особенностей осуществления местного самоуправления в наукоградах и Закон о науке и ГНТП. Названный акт посвящен, прежде всего, отношениям между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и научно-технической продукции. При этом нельзя не отметить и тот факт, что названный закон не указывает ни население муниципального образования, ни органы местного самоуправления в качестве субъектов формирования и реализации государственной научно-технической политики, государственной поддержки инновационной деятельности.

Таким образом, анализ базовых положений федерального законодательства о правовом статусе наукоградов РФ в контексте осуществления на его территории местного самоуправления, очевидно, позволяет сделать вывод о том, что на настоящий момент, правовой статус наукограда имеет двойственную природу: с одной стороны, наукоград является муниципальным образованием в статусе городского округа – с присущими данному виду муниципальных образований территориальными, экономическими и организационно-правовыми основами; с другой стороны – территорией, пределах которой присутствует научно-производственный комплекс, включающий в себя научные и иные организации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

3. Зарубежный опыт правового регулирования порядка и условий создания наукоградов

Рассматривая зарубежный опыт создания наукоградов, необходимо отметить, что в международной практике наукограды как правило ассоциируют с наименованием технополисы или технопарки. Несмотря на различия в названиях, цель подобных образований в целом одинакова: сосредоточить в одном месте всю необходимую инфраструктуру для развития наукоемкого бизнеса (изобретателей, бизнес-консультантов, финансовые учреждения и так далее) и предоставить высокотехнологичным предприятиям возможность коллективно использовать эту инфраструктуру на максимально льготных условиях.

Технополис (*technopolise*, от греч. *techne* – «мастерство» и *polis* – «город») – современная форма территориальной интеграции науки, образования и высокоразвитого производства, представляет собой единую научно-производственную и учебную, а также жилую и культурно-бытовую зону, объединенную вокруг научного центра, обеспечивающую непрерывный инновационный цикл на базе научных исследований [11, с. 11].

На основе обзора имеющегося научного материала, представляется возможным выделить рассмотренные ниже модели формирования и функционирования зарубежных аналогов российских наукоградов [12, с. 97–99; 13].

Американская модель

Традиционно считается, что первый технополис возник в США. Возник стихийно. После второй мировой войны ряд предприятий на Западном берегу США, в Калифорнии, получили от правительства заказы на создание новых видов продукции. Он получил название «Кремниевая долина» ввиду того, что на его территории функционировали предприятия, производящие микропроцессоры, базирующиеся на добавлении при их изготовлении кремниевых кристаллов[8] [14]. Первейший технополис предстал символом и знаком научно-технического прогресса мира, одним из мировых центров электроники на микроуровне, революции компьютеров, прикладного опыта и максимальных прибыльных извлечений. Стало возможным выработать синтез университет-

[8] Инновационные кластеры США // SMI-News: российский информационный портал. URL: http://gossmi.ru/page/gos1_243.htm (дата обращения: 23.05.2022).

ских трудов (на базе Стэндфордского) и компаний, изготавливающих продукцию в сфере электроники, авиации и космоса. Впоследствии в Соединенных Штатах стали образовываться и другие технополисы, в Северной Каролине, Техасе, Флориде, округе Колумбия, Северо-востоке, Среднем Западе [15, с. 59]. Основной особенностью американских технополисов и технопарков является их тесная связь с университетами и государственными исследовательскими центрами. При этом формы взаимодействия отличаются существенно. Так, по подсчетам Е.А. Ан 20 % технопарков созданы университетами как их структурное подразделение, 10 % – как самостоятельные единицы, 28 % – на основе контрактов с разработчиками инновационных проектов, 38 % – как совместные предприятия и только 4 % составляют технопарки с участием государственных структур [16].

Впечатляющий успех и рост технополисов в США, развертывание телекоммуникационной революции и структурные экономические кризисы в существенной степени способствовали созданию западноевропейских и японских программ развития наукоемких отраслей экономики, в которых драйверами роста должны были стать наукограды.

Европейская модель

В течение длительного времени европейские страны заметно отставали от США и Японии в части развития технополисов и технопарков. Более того, страны Европы хоть и стремятся к сближению уровня развития своих государств тем не менее, они достаточно разные как в отношении типов государственного устройства, экономических структур, так и в отношении культуры ведения бизнеса. В этой связи говорить о единой европейской модели создания и функционирования технополисов и технопарков не приходится, однако, общие подходы и тенденции очевидно присутствуют.

В Западной Европе появление технополисов происходило двумя волнами, в 1969–1973 и 1983–1993 гг. [17, p. 47–50]. С точки зрения хронологии появления технополисов и технопарков, западноевропейские страны можно разделить на 3 группы: первая – до 1980 г. – включает Великобританию, Францию, Бельгию; вторая – после 1980 г. стала энергично догонять первую – это ФРГ, Нидерланды, Швеция, Финляндия; третья – включает технопарки, которые стали формироваться лишь во второй половине 1980-х гг., – Швейцария, Австрия, Норвегия, Испания, Португалия, Дания и Италия[9].

Во Франции, как и в большинстве других стран Западной Европы, основными центрами развития науки служат университеты. Долгое время Париж с его знаменитым, основанным еще в XIII в. университетом (Сорбонна) и другой уникальной интеллектуальной инфраструктурой концентрировал подавляющую часть всех национальных исследований в сфере науки и техники. Роль Парижа, как ведущего научного центра, стала еще более значимой после создания в районе его новых городов-спутников Иври и Сен-Кантен-ан-Ивелин крупного технополиса, часто именуемого городом науки Иль-де-Франс. Здесь расположены 9 научных и технологических парков.

В 1970 г. по инициативе французского сенатора Пьера Лаффитта между городами Ницца и Антиб был сформирован технологический парк «СофияАнтиполис» для производства и продвижения инноваций в сферах информационных технологий, микроэлектроники, вычислительной техники, фармакологии и биотехнологий. Затем под эгидой французского правительства, при помощи местных властей, большого, среднего и малого бизнеса было организовано целое «Технопобережье» – экономико-географический и инновационный комплекс, включающий технопарки, технополисы и университеты, расположенные в ареалах таких средиземноморских городов, как Марсель, Тулон, Экс-ан-Прованс, Ним и Монпелье.

В Великобритании благодаря инициативам снизу на базе университетов в Эдинбурге (в 1972 г.) и Кембридже (в 1973 г.) возникли научные парки для ускорения научно-исследовательских разработок в области электроники, вычислительной техники и программного обеспечения. Другие научные парки возникли преимущественно в Восточной Англии, в так называемом коридоре М-4 между Лондоном и Бристолем, но они есть также и в более отдаленных районах центральной части Англии, ее Северо-Востока, Шотландии. Во всех случаях местности, выбранные для обустройства научных парков, отличаются привлекательными условиями жизни и развитой инфраструктурой.

В Германии первые технопарки появились значительно позже, чем во франции и великобритании. Открытие технопарков в Бонне, Мюнхене и Гамбурге и ряде других городов было инициировано в начале 80-х гг. прошлого века правительством Гельмута

[9] URL: https://studbooks.net/2235455/ekonomika/obzor_zarubezhnyh_tehnopolisov_tehnoparkov

Коля. Вместе с тем в 90-е и последующие десятилетия значительная часть небольших немецких технопарков и технополисов возникла благодаря сетевым инициативам и взаимодействиям заинтересованных сторон – жителей населенных пунктов, предпринимателей, вузовских и научных работников, инженеров, программистов и др. Так в Берлине с 1983 г. успешно действует Берлинский инновационный центр (БИЦ), оказывающий компаниям и фирмам необходимую им консультационную помощь. Научный парк «Изар Велли» под Мюнхеном специализируется в основном на микроэлектронике. Возникновение его именно здесь объясняется наличием в столице Баварии крупного культурного потенциала (девять вузов, среди которых два университета, научные библиотеки, музеи и т. п.), а также резиденций таких крупных концернов, как «Дойче Аэроспейс», «Сименс», развитой банковской сферы.

Другие важные научные парки и технополисы ФРГ находятся в Гамбурге, Бремене, Нюрнберге, Штутгарте, Ульме, Ганновере, Бонне.

Японская модель

Почти на 7 лет в создании технополисов Францию опередила Япония, в которой они с самого начала стали стратегической целью государства и развиваются в соответствии с четкими государственными планами. В Японии была создана и осуществляется государственная программа «Технополис», в соответствии с которой вся территория Японии будет сетью из 19 технополисов [16].

В 1963 г. фактически с «нуля» Страна восходящего солнца начала возведение наукограда Цукуба, расположенного в 50 км от столицы Токио. На госбюджетное конструирование технополиса ушло почти двадцать лет. К 2000 г. в Цукубе были построены 60 национальных научно-исследовательских институтов и 2 университета, специализировавшихся в разных областях: высшее образование и специальная подготовка, строительство, физика и инженерные исследования, биология и сельское хозяйство.

Особенностью японского опыта формирования и развития «национальных наукоградов» является тот факт, что они сформировывались при университетских территориях, а их наименования находились в соответствии с городами образования – к примеру, Акита, Хакодате и иные. Среди параметров японских технополисов можно выделить: близлежащая к аэропорту территория; университет на территории; слаженная организация промышленных зон, научно-исследовательских центров, жилых территорий; инновационная информационная сеть; благоприятные жизненные обстоятельства. Типичными источниками финансирования технополисов в Японии можно выделить: 30 % – государственное финансирование, 30 % – муниципалитеты, 30 % – предприятия и частные лица, 10 % – иностранные инвесторы[10].

Таким образом, во Франции и Японии наукограды создавались и начинали успешно расти благодаря ярко выраженной дирижистской политике центральных, региональных и местных органов власти, в Великобритании они стартовали при помощи низовых инициатив, в Германии большая часть технополисов была сформирована на основе сетевых взаимодействий [18, с. 19].

Анализ порядка формирования в зарубежных странах аналогов российских наукоградов, показывает, что:

– во-первых, создание и развитие технополисов способствует формированию наиболее оптимальных форм взаимодействия науки и производства. Функционирование технополисов построено на основе органичного соединения новейших научных идей и внедренческой деятельности, доведенной до стадии массового выпуска новой продукции;

– во-вторых, зарубежные технополисы как правило формируются при научных центрах и университетах, не имея строгой привязки к территориальным основам функционирования муниципалитетов. Это обусловлено тем, что государственные и муниципальные органы не являются базовыми финансовыми донорами технополисов, а в развитии заявленных территорий равным образом заинтересованы как научные учреждения, так и представители бизнес-структур. Все это превращает технополис не столько в территорию осуществления местным сообществом и формируемыми ими органами местного самоуправления в зону решения «публичных дел»[11], сколько в территорию партнерства государственных, муниципальных, научных и бизнес-структур в развитии экономических, технико-технологических, научно-исследовательских, коммуникационных, социально-бытовых и прочих вопросов, далеко выходящих по своей

[10] Технополис Цукуба. URL: https://news.rambler.ru/science/11804472-tehnopolis-tsukuba/ (дата обращения: 15.05.2022).

[11] Термин Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695)).

ISSN 2658-4050 (Online)

значимости и объему по отношению к организационным, территориальным, экономическим и иным основам именно местного самоуправления, как это присутствует с точки зрения положений действующего в РФ законодательства о наукоградах.

4. Проблемные аспекты определения правового статуса наукоградов Российской Федерации.

Выделяя две стороны правового статуса наукограда в РФ нельзя не отметить, что они между собой слабо взаимосвязаны на уровне нормативного регулирования.

Думается, что наукоград как территория, имеющая научно-производственный комплекс, очевидно, имеет иную правовую природу, чем наукоград – городской округ, как территория, пределах которой населением и (или) органами местного самоуправления осуществляется решение вопросов местного значения.

Согласно ст. 1 Закона о наукоградах «наукоград – муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом (НПК) – т. е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ»[12].

Приведенная дефиниция наукограда указывает на историческую традицию, позволяющую определить территории наукоградов, следуя установлениям ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, поскольку статус «наукоград Российской Федерации» присвоен не вновь образованным городским округам, а уже существовавшим на момент присвоения такого статуса муниципальным образованиям со сформировавшимися на их территории градообразующими научно-производственными комплексами [19, с. 141].

Целевое назначение таких округов вполне понятно. В России традиционно в наукоградах функционируют однопрофильные или разнопрофильные научные учреждения, ведутся фундаментальные научные исследования, внедряются новые прогрессивные технологии. Речь идет об относительно небольших территориях, на которых сконцентрированы мощные НПК с целью эффективного и этически приемлемого использования научно-исследовательского и производительного потенциала.

Вместе с тем с позиций законодательства о местном самоуправлении наукоград представляет собой городской округ – самостоятельное муниципальное образование с максимальным объемом полномочий, не входящее в состав другого округа (городского или муниципального) либо муниципального района. Здесь важно отметить, что ряд субъектов Федерации (например, Московская область) состоят полностью из городских округов[13]. В этой связи закономерно возникает вопрос о «самочувствии» наукоградов среди городских округов, образованных путем объединения всех поселений муниципального района и фактически равных бывшему муниципальному району по населению, территории и иным показателям? Зачастую не очень «комфортно» – как своего рода карлик среди баскетбольной команды: площадь их территории, как и численность населения, как правило, в несколько раз уступает площади прочих городских округов [20, с. 123–125].

Не секрет, что наукограды как городские округа территориально малы. Более того, возможность их расширения фактически отсутствует – пространственно развиваться им просто некуда. При этом дефицит территории («стенохория») нередко сопровождается дефицитом всех остальных ресурсов (своего рода «управленческая стенокардия»).

Важно иметь в виду историю формирования наукоградов. В СССР проявлялась тенденция концентрации научных и производственных мощностей на закрытых территориях со специальным статусом. Кроме того, научно-техническое сотрудничество с иностранными государствами также выносилось в специальные научные центры, изолированные от

[12] В соответствии с Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники в Российской Федерации являются безопасность и противодействие терроризму, индустрия наносистем, информационно-телекоммуникационные системы, науки о жизни, перспективные виды вооружения, военной и специальной техники, рациональное природопользование, робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения, транспортные и космические системы, энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

[13] На сегодняшний день число наукоградов России с официальным статусом составляет 13 муниципальных образований, находящихся в 6 регионах страны. Самая большая концентрация наукоградов на территории Московской области, где расположено 8 из 13 наукоградов.

иных территорий Советского государства. Разумеется, в СССР все вопросы ресурсного обеспечения таких территорий со специальным статусом решались центральными органами госуправления [21, с. 50–70].

В зарубежных странах (в частности, в США и ФРГ) территории НПК развивались как специальные кластеры, но по общему принципу – не как отдельные города. Они входили и входят в состав обычных муниципальных образований, где осуществляется местное управление и самоуправление, решаются общие вопросы местного значения. Необходимость развития городского хозяйства силами университетов или научно-производственных корпораций отсутствует, местное управление и самоуправление, как правило, осуществляются в общем порядке в муниципалитете, на территории которого базируется научный кластер [22].

Мировая тенденция развития научных центров идет по пути включения их в состав территорий более крупных муниципальных образований с одновременным законодательным установлением порядка, в соответствии с которым научно-производственные вопросы решаются отраслевыми органами государственного управления совместно с научным сообществом, а общие – государственными и муниципальными органами территориальных образований, в чей состав будут включены населенные пункты, наделенные специальным научным статусом [23, с. 33]. Вероятно, России придется встраиваться в данную тенденцию.

Анализируя проблемы территориального публичного управления, крайне важно не терять из вида позицию граждан, проживающих на соответствующей территории. Зададимся вопросом: для чего формируются муниципальные образования? Ответ содержит Конституция РФ, в которой субъектом местного самоуправления провозглашено население (ст. 130), а муниципальные образования названы территориями, на которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131). Именно жители любой местности, включая наукоград, объединяются для самостоятельного решения вопросов местного значения непосредственно и через органы местного самоуправления.

Наукоград, в свою очередь, формируется для проведения научных исследований и внедрения их результатов на практике – прежде всего, в производство. Научные коллективы сконцентрированы на решении научно-производственных задач, но не на управлении муниципальным хозяйством. Жители таких населенных пунктов, безусловно, реализуют их право на местное самоуправление. При этом насколько эффективна реализация местного самоуправления в рамках городского округа? Может быть оно было бы эффективнее в рамках более крупного муниципального образования, обеспеченного и разного рода ресурсами, и управленческими кадрами? Стоит ли ограничивать наукограды только такими видами муниципальных образований как городской округ или внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) городов федерального значения?

Полагаем, что размер наукоградов, численность их населения и ресурсная обеспеченность ставят вопрос о том, насколько вообще необходима сохранение в действующем законодательстве привязки статуса наукограда к виду муниципального образования и о нецелесообразности сохранения статуса городского округа за наукоградами?

Действительно до недавнего времени Закон о местном самоуправлении предусматривал за городским округом максимальные возможности как с точки зрения объема вопросов местного значения, закрепляемого законодательством за данным видом муниципального образования, так и полномочиями по решению указанных вопросов органами местного самоуправления. С введением в «нишу» законодательства о местном самоуправлении такого вида муниципального образования как муниципальных округ, различия в объем вопросов местного значения и полномочиях по их решению между городскими и муниципальными округами нивелировалась. В концепции законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» авторы исключили закрепление категории «вопросы местного значения» за видами муниципальных образований, а в главе 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» предложили далеко не бесспорную, но качественно иную конструкцию формирования компетенции[14]. Во-первых, она теперь закреплена не за муниципальными образованиями, а за органами местного самоуправления, во-вторых, сама компетенция разделена на собственные полно-

[14] Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8 (дата обращения: 20.05.2022).

мочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, перераспределяемые полномочия, которые могут быть возложены на органы местного самоуправления законами субъектов РФ, государственные полномочия, наделение которых на органы местного самоуправления происходит федеральными законами и законами субъектов РФ и права органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенных к их компетенции законодательством. Таким образом, с точки зрения положений законопроекта компетенция органов местного самоуправления муниципальных и городских округов «выровнена», а компетенция внутригородских территорий (внутригородского муниципального образования) городов федерального значения как определяется сейчас на уровне законодательства имеющихся городов федерального значения, так и предполагается оставить в прежнем виде авторами законопроекта. В этой связи, логический смысл закрепления наукограда за конкретными видами муниципальных образований теряет свое ранее имеющееся предназначение.

Также следует обратить внимание и на то, что как и в действующем Законе о местном самоуправлении, так и в высказываемых предложениях к законопроекту № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» продолжается общая линия на закрепление особенностей организации местного самоуправления в наукоградах РФ в федеральных законах. Вместе с тем, именно особенностей организации местного самоуправления в профильном Законе о наукограде практически нет, поскольку в самом законе не указан предмет правового регулирования (круг общественных отношений) которому он посвящен [10, с. 148; 24, с. 134–135]. Представляется, что имеющиеся в названном законе нормы, касающиеся присвоения статуса наукограда и иные немногочисленные положения (сам закон состоит всего из 15 статей) вряд ли могут говорить о каких то существенных особенностей данного вида городского округа.

Более того, и российская практика[15] [25, с. 161–162; 26], как и зарубежный опыт укрупнения муниципальных образований (в частности, Канады, КНР, Финляндии, ЮАР) [27, p. 418; 28], подталкивают к придаванию наукоградам статуса специального городского населенного пункта (города с особым (специальным) статусом) внутри территориально крупных муниципальных образований уровня городских (муниципальных) округов [29, с. 20–22]. В этом случае специфика управления развитием наукоградов как городских населенных пунктов со специальным (особым) статусом могла бы состоять в том, чтобы научно-производственные вопросы в его рамках решали дирекция – как исполнительный орган (формируемый профильным для деятельности наукограда ведомством) и научный (ученый) совет – как представительный орган научного сообщества. В свою очередь, основные функции муниципального управления могли бы осуществлять органы местного самоуправления более крупных муниципально-территориальных единиц. что при таком разграничении ученые могли бы заниматься своим делом, а управленцы – своим, территориальная организация местного самоуправления была бы гармонизирована, а российская наука получила возможность соединить отечественные традиции административно-территориальной организации НПК с лучшими достижениями мирового опыта научных кластеров типа Кремниевой долины[16].

В этой связи, представляется важным, определить на уровне федеральных властей, необходимость дальнейшего закрепления за наукоградами статуса муниципальных образований или все таки иным образом «зафиксировать» правовое положений территории наукограда, включающего в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых направлено на реализацию науки и государственной научно-технической политики. В случае же, если же «связка наукоград – муниципальное образование» и дальше будет признана необходимой и основополагающей, то с учетом положения ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и положений ч. 3 ст. 132 о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей тер-

[15] Обнинские маяки // Агентство инновационного развития – центр кластерного развития Калужской области. 12 авг. 2021. URL: https://airko.org/press_obninskie_mayaki_archipelag_2121 (дата обращения: 20.05.2022).

[16] Чертков А.Н. Должен ли наукоград быть городским округом? // Адвокатская газета. URL: https://www.advgazeta.ru/mneniya/dolzhen-li-naukograd-byt-gorodskim-okrugom/ (дата обращения: 20.05.2022).

ритории следует нормативно установить правовые особенности осуществления именно местного самоуправления в наукоградах и хотя бы базовые принципы взаимодействия органов местного самоуправления наукоградов с органами государственной власти как по решению вопросов местного значения в интересах населения, проживающего на территории наукограда, так и форм и порядка участия органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти в реализации полномочий в области науки и государственной научно-технической политики на территории наукограда.

5. Проблемы финансового обеспечения наукоградов

Двойственная природа правового статуса наукограда оказывает влияние и на его финансово-правовой статус, сочетающий в себе элементы финансово-правового статуса наукограда как муниципального образования и элементы финансово-правового статуса наукограда как города с высоким научно-техническим потенциалом, с градообразующим научно-производственным комплексом [8, с. 12].

Особенности правового статуса наукограда как муниципального образования оказывают влияние и на их финансово-правовой статус, который определяет общие черты его бюджетных, налоговых и других финансовых правоотношений, вытекающих из особенностей финансово-правового статуса городского округа, установленного бюджетным и налоговым законодательством РФ. В то же время особый статус наукограда, обусловленный его научными целями, предопределяет особенности его финансово-правового статуса, связанного с государственной поддержкой таких муниципальных образований [30, с. 12–14].

Двойственный статус наукоградов Российской Федерации предопределяет особый порядок финансового обеспечения и государственной поддержки реализуемых ими задач. В соответствии со ст. 8 Закона о наукограде присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов в порядке, определяемом Правительством РФ. При этом эти межбюджетные трансферты не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Данная норма закона претерпела ряд изменений в процессе ее реализации. Форма межбюджетного трансферта неоднократно менялась (субвенция, субсидия, иной межбюджетный трансферт). Последние изменения правил[17] предоставления субсидий наукоградам произошли в 2019 г. в связи с принятием государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»[18]. Правилами определены цели, условия и порядок предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования, имеющие статус наукограда Российской Федерации[19].

Анализ региональных правовых актов показывает, что субъекты РФ по-разному подходят к вопросу установления условий по предоставлению субсидий наукоградам. Например, в Тамбовской области Порядок предоставления субсидии из бюджета Тамбовской области бюджету г. Мичуринску первоначально в качестве одного из условий предоставления субсидии устанавливал «наличие в бюджете г. Мичуринска бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется субсидия, в размере не менее 0,1 % от суммы субсидии», впоследствии размер софинансирование не был установлен[20].

[17] Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации закреплены приложением 6 государственной программы.

[18] Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 (с изм. и доп. от 22 октября 2021 г. № 1814) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 15 (ч. III). Ст. 1750.

[19] Обязательными условиями предоставления субсидии являются наличие правовых актов субъекта Российской Федерации, утверждающих перечень мероприятий, при реализации которых возникают расходные обязательства субъекта Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия из федерального бюджета и выделение самим субъектов РФ средств на финансирование наукоградов в этой программе.

[20] Постановление администрации Тамбовской области от 24 сентября 2013 г. № 1057 (с изм. и доп. от 29 июля 2022 г. № 604) «Об утверждении государственной программы

ISSN 2658-4050 (Online)

Другие субъекты РФ не предусматривают обязательного софинансирования муниципальных образований при государственной поддержке наукограда. Например, Порядок предоставления субсидии из краевого бюджета муниципальному образованию городу Бийску[21] такого условия для предоставления субсидии не содержит. При этом структура расходов бюджета города Бийска на 2022 г. предусматривает расходы на «осуществление мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Бийска – наукограда Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса, а также сохранению и развитию инфраструктуры»[22], что можно считать выполнением условия по софинансированию.

За счет этой финансовой поддержки в наукоградах осуществляется план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, поскольку совпадение территории наукограда и муниципального образования обусловливают направленность государственной поддержки конкретного научно-производственного комплекса и на поддержку развития муниципального образования в целом[23].

Источниками финансирования развития наукоградов России являются федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен наукоград и, собственно, бюджет наукограда, а также внебюджетные средства.

С момента появления наукоградов и до 2008 г. имела место тенденция увеличения финансовой поддержки, также 2008 г. стал пиком финансовых выплат наукоградам, сумма которых составила более 1,5 млрд руб. В последние годы прослеживается негативная тенденция резкого сокращения объема государственной поддержки наукоградов: в 2019 г. сумма выплат для наукоградов составила 382 млн руб., в 2020 г. – 375 млн руб., с сохранением этой тенденции по 2022 г. Например, в 2021 г. по сравнению с уровнем 2008 г. общий объем межбюджетных трансфертов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, уменьшен на 75 % [31, с. 23].

Рассматривая в целом финансовую поддержку наукоградам, выделяемую из федерального бюджета за последние 17 лет (2005–2022 гг.), следует отметить, что эффективность межбюджетных трансфертов, выделяемых наукоградам, была не сильно высока, поскольку в основном выделяемые средства направлялись на поддержку вопросов местного значения городского округа в целом, без учета научного потенциала муниципального образования [30, с. 15]. Об этом свидетельствуют как отчеты самих наукоградов[24], так и результаты проверок наукоградов Счетной палатой РФ[25].

Тамбовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Тамбовская жизнь. 2013. 25 сент. URL: http://www.tamlife.ru.

[21] Постановление Администрации Алтайского края от 13 октября 2014 г. № 467 (с изм. и доп. от 15 сентября 2022 г. № 335) «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015–2020 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 2014. 22 окт.; 2022. 1 окт.

[22] Решение от 30 ноября 2021 г. № 792 «О бюджете города на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (с изм. и доп. от 30 августа 2022 г. № 946) // Правовой портал администрации г. Барнаул. URL: https://law-portal22.ru/normativnye-pravovye-akty-barnaulskoy-gorodskoy-dumy/reshenie-ot-30-11-2021-792-o-byudzhete-goroda-na-2022-god-i-na-planovyy-period-2023-i-2024-godov/.

[23] Например, в наукограде Кольцово (Новосибирская область), где расположен ГНЦ РФ НПО «Вектор» – научный центр вирусологии и биотехнологии, в запланированных мероприятиях в рамках программы социально-экономического развития Кольцова в период с 2022 по 2030 г. из федерального бюджета будет профинансировано развитие такой сферы деятельности местного самоуправления, как образование и культура. См. подробнее: План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда Кольцово до 2030 г. (приложение к Постановлению администрации рабочего поселка Кольцово от 6 октября 2020 г. № 950) // Наукоград Кольцово. URL: https://www.kolcovo.ru/Naukograd/2017-10-25_АКТРЕД_Стратегия-2030_КНТС_2020.pdf (дата обращения: 24.05.2022); На территории Тамбовской области находится единственный в России наукоград аграрного профиля – Мичуринск, где создается инновационный научно-технологический центр «Мичуринская долина» и будет построена экосистема для развития инновационных форм. В Совете Федерации поддержали проект «Мичуринская долина». URL: https://tambov.investments/invest-news/v-sovete-federatsii-podderzhali-proekt-michurinskaya-dolina/ (дата обращения: 24.05.2022).

[24] См., напр.: Финансирование наукограда // Городской округ Жуковский: офиц. сайт. URL: http://zhukovskiy.ru/финансирование-наукограда/ (дата обращения: 26.05.2022).

[25] Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» // Бюллетень Счетной палаты № 7 (Июль) 2010 г. URL: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/553/16289/?sphrase_id=95510 (дата обращения: 26.05.2022).

Размер межбюджетных трансфертов для каждого наукограда определяется действующим механизмом финансирования, исходя из численности постоянного населения. При этом главной проблемой наукоградов является недостаточное распределение субсидий на осуществление мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития [31, с. 24].

Ежегодно разрабатывается перечень по развитию социальной, экономической, инженерной и инновационной инфраструктур. Финансирование идет за счет средств из федерального бюджета, в рамках установленного лимита на текущий финансовый год. В Федеральном законе от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов» предусмотрены субсидии на осуществление мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов РФ, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов РФ, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов РФ (межбюджетные трансферты) в размере 344 087,2 тыс. руб. ежегодно[26].

Социально-экономическое развитие наукоградов, в основном, направлено на поддержку жизнеобеспечения городских округов. В 2020 г. распределение общего объема межбюджетных трансфертов осуществлялось следующим образом: инновационная структура – 3 %; социальная инфраструктура – 54 %; инженерная инфраструктура – 43 %[27]. Указанные пропорции распределения межбюджетных трансфертов, как представляется, не дают динамичного развития научно-техническому, инновационному и кадровому потенциалу наукоградов [32, с. 287–289].

Для развития инновационной инфраструктуры необходимо усилить целевую направленность государственной финансовой поддержки путем установления фиксированной доли федеральных средств, направляемых на развитие и поддержку инновационной инфраструктуры.

Важную роль в развитии наукоградов имеет финансовое обеспечение инноваций. Процент внутренних затрат на исследования и разработки на большей части территории России очень мал и составляет не более 0,45 %. Анализ финансового обеспечения инноваций наглядно показывает заметную проблему внутреннего финансирования регионов, на территории которых находятся наукограды. Наукограды Российской Федерации не способны в современных условиях в полной мере реализовать свою роль в развитии высокотехнологичного производства в стране и формировании инновационной экономики. Это связано с неиспользованием в полной мере их научного, технического, образовательного и культурного потенциала, сужением объема полномочий местных властей, недостаточным и неэффективным финансированием из федерального бюджета [31, с. 26].

Для инновационного развития наукоградов большое значение имеют инвестиции в основной капитал. Источником для инвестиций являются активы предприятий, патенты на выпускаемые товары, марки на продукцию, акции предприятий. Например, затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства составляют: 2 617,731 тыс. руб. – в Королеве; 1 313,539 тыс. руб. – в Бийске; 299,233 тыс. руб. – в Черноголовке; 156,123 тыс. руб. – в Пущино[28].

Затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства необходимы для производства высокотехнологичной промышленной продукции. Наукоградами проводятся мероприятия, направленные на создание условий инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности экономики города [33].

В каждом наукограде проводятся мероприятия общего характера, направленные на создание условий для развития инвестиционно-привлекательной и конкурентоспособной экономики города и комплексные мероприятия по реализации Стратегии социально-экономического развития города [34, с. 21]. Финансовая составляющая наукоградов различна: например, объем бюджетных средств Бийска – 5 563 197,78 тыс. руб., внебюджетных – 3 929 001,98 тыс. руб., Дубны – 97 758 896,56 тыс. руб. и 0 руб., Мичуринска – 361 285,66 тыс. руб. и 544 361,50 тыс. руб. соответственно [31, с. 29]. Определенной тен-

[26] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112070016?rangeSize (дата обращения: 23.05.2022).
[27] Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main (дата обращения: 13.05.2022).
[28] Инновационная инфраструктура и основные показатели инновационной деятельности субъектов Российской Федерации. URL: https://www.miiris.ru/inno_object/list (дата обращения: 12.05.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

денции нет, наукограды получают разное количество бюджетных и внебюджетных средств.

Государственная поддержка наукоградов по-новому проявилась в национальных проектах и программах. Так, был принят федеральный проект «Поддержка наукоградов» как средство реализации цели 4.1.4.2 «Инфраструктурное обеспечение технологического развития» в рамках раздела «Комплекс мероприятий, направленный на достижение показателей “Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности” и “Обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции”» Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и плановый период до 2030 г.[29]

Помимо ежегодных межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета, наукоград может получить дополнительные выплаты. Выплаты направляются на реализацию инновационных проектов, целью которых является создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации[30] и распределяться по результатам конкурсного отбора[31]. Каждый наукоград представляет на конкурсный отбор свое мероприятие и в результате по количеству набранных баллов выбираются 3 кандидата на получение субсидий из федерального бюджета, не имеющей фиксированной ставки.

Модель финансирования наукоградов имеет несколько недостатков. Нормативная база размыла понятие наукоградов, как территорий, ориентированных на получение научных знаний и их внедрения в качестве новых технологий. Действующее законодательство запрещает муниципалитетам направлять средства федерального бюджета на поддержку инновационных проектов.

6. Выводы и предложения

1. Правовой статус наукограда в Российской федерации имеет двойственную природу: с одной стороны, наукоград является муниципальным образованием в статусе городского округа; с другой стороны – территорией, в пределах которой присутствует научно-производственный комплекс. При этом указанные две стороны правового статуса наукограда в РФ между собой слабо взаимосвязаны на уровне нормативного регулирования. Представляется, что наукоград как территория, имеющая научно-производственный комплекс, очевидно, имеет иную правовую природу, чем наукоград – городской округ, как территория, пределах которой населением и (или) органами местного самоуправления осуществляется решение вопросов местного значения.

2. Проведенный анализ отдельных вопросов организации и осуществления местного самоуправления в наукоградах свидетельствует о противоречивости и непоследовательности его правового регулирования. Указание на единственный тип муниципального образования применительно к наукоградам с учетом реформы местного самоуправления в системе публичной власти представляется устаревшим и тормозит развитие наукоградов.

Требуется оперативное совершенствование законодательства о правовых, организационных, экономических и социальных основах наукоградов и особенностей осуществления в них местного самоуправления. В этой связи, представляется важным определение на уровне федеральных властей, необходимости дальнейшего закрепления за наукоградами статуса муниципальных образований или иного правового положения территории наукограда, включающего в себя высокотехнологичные предприятия со значительной концентрацией кадровых и материальных научно-технических ресурсов, использование которых направлено на реализацию науки и государственной научно-технической политики.

Если связка «наукоград – муниципальное образование» будет признана необходимой и основополагающей, то с учетом положения ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и положений ч. 3 ст. 132 о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти вхо-

[29] Постановление Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 1814 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Научно-технологическое развитие Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 44 (ч. III). Ст. 7422.

[30] Заключение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления «На проект федерального закона № 15455-7 “О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов”» // СПС «КонсультантПлюс».

[31] Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. URL: https://old.minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=1060&cat=/ru/activity/naukograd/ (дата обращения: 14.04.2022).

дят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории следует нормативно установить правовые особенности осуществления именно местного самоуправления в наукоградах и базовые принципы взаимодействия органов местного самоуправления наукоградов с органами государственной власти как по решению вопросов местного значения в интересах населения, проживающего на территории наукограда, так и форм и порядка участия органов местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти в реализации полномочий в области науки и государственной научно-технической политики на территории наукограда, с передачей необходимых и достаточных финансовых и материальных ресурсов для развития его научно-производственного комплекса, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие гражданам, проживающим и работающим в наукограде.

3. В настоящее время финансирование мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов из федерального бюджета осуществляется посредством предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для перечисления их в бюджеты муниципальных образований, имеющих статус наукограда.

Форма межбюджетного трансферта неоднократно менялась (субвенция, субсидия, иной межбюджетный трансферт).

Применяемая в настоящее время форма финансовой поддержки в виде субсидии предполагает софинансирование не только из регионального, но и из местного бюджета.

В разные периоды выделяемые наукоградам средства предоставлялись без учета научного потенциала муниципального образования, в связи с чем следует признать целесообразным уточнение выделения субсидий наукоградам исключительно на развитие научного потенциала, что не лишает наукограды права претендовать и на иные межбюджетные трансферты, которые могут быть направлены на общие вопросы местного значения.

Используя экономические методы, государство может способствовать тому, чтобы высокоразвитый научно-производственный комплекс наукоградов был сохранен и сориентирован на решение стратегических научно-технологических и производственных задач не только регионов и муниципальных образований, где он расположен, но и страны в целом. Выполнение этих задач особенно важно в свете подготовки и реализации стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2030 г. [3].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Городов О. А. Правовое обеспечение инновационной деятельности как условие модернизации экономики России / О. А. Городов // Предпринимательское право. – 2012. – № 2. – С. 10–15.

2. Индикаторы инновационной деятельности: 2019 : стат. сб. / редкол.: Л. М. Гохберг, Я. И. Кузьминов, М. А. Сабельникова, А. Е. Шадрин. – М. : НИУ ВШЭ, 2019. – 376 с. – DOI: 10.17323/978-5-7598-1945-5.

3. Глисин Ф. Ф. Наукограды в современной экономике России / Ф. Ф. Глисин, В. Л. Разин, Т. В. Хабарова // Инновации. – 2011. – № 2 (148). – С. 71–76.

4. Доклад «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 7. – С. 17–26.

5. Акжигитов Т. Р. Роль наукоградов в современной экономике Российской Федерации / Т. Р. Акжигитов, Д. Ю. Череваткина, В. Э. Комов // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. – 2020. – № 1. – С. 106–108.

6. Гриценко Е. В. Наукограды России как инновационные территории: эволюция правового статуса / Е. В. Гриценко // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2022. – № 3. – С. 3–7. – DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-3-7.

7. Данилова С. Н. Государственное регулирование развития территорий с особым статусом / С. Н. Данилова, А. М. Петров, О. Г. Тэйслина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2018. – № 4 (73). – С. 75–79.

8. Кожевников О. А. Правовое регулирование наукоградов в России: современное состояние и возможные перспективы / О. А. Кожевников // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2022. – № 3. – С. 11–13. – DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-11-13.

9. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2013. – 669 с.

10. Докучаев А. Ю. Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствования / А. Ю. Докучаев // Российский юридический журнал. – 2010. – № 3 (72). – С. 144–152.

11. Тацуно Ш. Стратегия – технополисы / Ш. Тацуно. – М. : Прогресс, 1989. – 344 с.

12. Сафронова Е. С. Отечественные и зарубежные модели развития наукоградов / Е. С. Сафронова // Вопросы региональной экономики. – 2020. – № 3 (44). – С. 96–102.

13. Ракша С. Ю. Обзор мирового опыта по формированию и развитию технопарков и технополисов / С. Ю. Ракша, В. В. Сидорова // Строительство и техногенная безопасность. – 2017. – № 6 (58). – С. 30–34.

14. Cooke P. Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage / P. Cooke. – London : Routledge, 2002. – 240 p.

15. Социально-экономическая эффективность: опыт США: система саморазвития : моногр. / отв. ред. В. И. Марцинкевич. – М. : Наука, 2000. – 301 с.

16. Ан Е. А. Нужен ли зарубежный опыт российским интеграционным формированиям науки, образования и производства? / Е. А. Ан // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2012. – № 12. – С. 53–62.

17. Hassink R. Regional Innovation Support Systems and Technopoles / R. Hassink, S.-H. Berg // Technopolis: Best Practices for Science & Technology Cities / eds. D. S. Oh, F. Y. Phillips. – London : Springer, 2014. – P. 43–65.

18. Пацула А. В. Генезис успеха и роста наукоградов: международный опыт / А. В. Пацула, Е. Д. Колесникова // Человек в XXI веке : материалы XI Междунар. науч.-практ. конф., Обнинск, 15 мая 2020 г. – Обнинск : Всерос. науч.-исслед. ин-т гидрометеорол. информации – Мировой центр данных, 2020. – С. 9–20.

19. Калинин В. В. Отдельные вопросы законодательного регулирования местного самоуправления в наукоградах через призму российского конституционализма / В. В. Калинин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 6 (94). – С. 138–150. – DOI: 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150.

20. Балытников В. В. Анонс ежегодного доклада центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2021 год / В. В. Балытников, А. А. Гришковец, А. А. Сергеев, А. Н. Чертков, В. В. Штукин // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2021. – № 4. – С. 123–127. – DOI: 10.18384/2310-6794-2021-4-123-127.

21. Агирречу А. А. Наукограды России: история формирования и развития : моногр. / А. А. Агирречу. – М. : Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2009. – 192 с.

22. Lipset S. M. The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective / S. M. Lipset. – New York : Basic Books, 1963. – xviii, 366 p.

23. Белов М. Д. Наукограды Российской Федерации: особенности организации местного самоуправления и актуальные вопросы управления земельно-имущественным комплексом / М. Д. Белов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – № 4. – С. 32–36. – DOI: 10.18572/2072-4314-2021-4-32-36.

24. Марданшина Е. А. Правовой статус субъектов инновационной инфраструктуры / Е. А. Марданшина // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. – 2012. – № 3. – С. 133–139.

25. Прохорова В. В. Концепция формирования наукограда на территории Краснодарского края / В. В. Прохорова, М. Н. Сомов, В. М. Мурадян // Инструменты и механизмы формирования конкурентоспособности и устойчивости экономических систем : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Краснодар, 01 июля 2022 г. – Краснодар : Краснод. ЦНТИ – фил. ФГБУ «РЭА» Минэнерго России, 2022. – С. 159–164.

26. Кондратенкова Т. И. Проблемы и возможные пути решения цифровой трансформации через призму статуса наукограда на примере первого наукограда Российской Федерации – города Обнинска / Т. И. Кондратенкова, Е. А. Петрова // Российский экономический интернет-журнал. – 2022. – № 2. – URL: https://www.e-rej.ru/upload/iblock/866/866c45a48b0daa988cb9703c8d21e0c8.pdf.

27. Perrin J. C. A deconcentrated technology policy – lessons from the Sophia-Antipolis experience / J. C. Perrin // Environment and Planning C: Government and Policy. – 1988. – Vol. 6, no. 4. – P. 415–425.

28. Russel M. J. Science parks ana economic development / M. J. Russel, D. J. Moss // Interdisciplinary Science Reviews. – 1989. – Vol. 14, no. 1. – P. 54–63.

29. Чертков А. Н. Поиск оптимальных подходов к разграничению полномочий между региональным и муниципальным уровнями осуществления власти / А. Н. Чертков // Единство публичной власти в условиях

современного общества : сб. тр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / отв. ред. В. В. Балытников. – М. : МГОУ, 2020. – С. 19–24. – (Серия «Библиотека ЦИПТУС»).

30. Миронова С. М. Финансово-правовой статус наукоградов и особенности его реализации / С. М. Миронова // Финансовое право. – 2021. – № 7. – С. 11–17. – DOI: 10.18572/1813-1220-2021-7-11-17.

31. Требушкова, И. Е. Географический анализ государственной политики в отношении наукоградов России / И. Е. Требушкова // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. География. Геология. – 2022. – Т. 8, № 1. – С. 20–35.

32. Стразд А. Географический анализ современного состояния научного потенциала наукоградов / А. Стразд, И. Е. Требушкова // XXIII Всероссийская студенческая научно-практическая конференция Нижневартовского государственного университета, Нижневартовск, 06–07 апреля 2021 г. – Нижневартовск : Нижневарт. гос. ун-т, 2021. – Ч. 1. – С. 285–289.

33. Милькина И. В. Развитие наукоградов как территорий инновационного развития / И. В. Милькина // Россия: Тенденции и перспективы развития : ежегодник. – М.: ИНИОН РАН, 2011. – Вып. 6, ч. 2. – С. 488–494.

34. Кириллова С. С. Стимулирование инновационной активности на муниципальном уровне / С. С. Кириллова, А. С. Родюкова // Наука и образование. – 2019. – Т. 2, № 3. – URL: http://opusmgau.ru/index.php/see/article/view/1099/1098.

REFERENCES

1. Gorodov O.A. Legal support of innovation activity as a condition for the modernization of the Russian economy. *Entrepreneurial Law*, 2012. no. 2, pp. 10–15. (In Russ.).

2. Gokhberg L.M., Kuz'minov Ya.I., Sabel'nikova M.A., Shadrin A.E. (eds.). *Indicators of innovation activity: 2019*, Statistical Collection. Moscow, HSE Publ., 2019. 376 p. DOI: 10.17323/978-5-7598-1945-5. (In Russ.).

3. Glisin F.F., Razin V.L., Khabarova T.V. Science cities in the modern economy of Russia. *Innovation*, 2011, no. 2 (148), pp. 71–76. (In Russ.).

4. Report "On the state of state policy on science cities and directions of its development". *State power and local self-government*, 2006, no. 7, pp. 17–26. (In Russ.).

5. Akzhigitov T. R., Cherevatkina D.Y., Komov V.E. The role of science cities in the modern economy of the Russian Federation. *Bulletin of the Tula branch of the Financial University*, 2020, no. 1, pp. 106–108. (In Russ.).

6. Gritsenko E. V. Science cities of Russia as innovative territories: evolution of legal status. *Municipal property: economics, law, management*, 2022, no. 3, pp. 3–7. DOI 10.18572/2072-4314-2022-3-3-7. (In Russ.).

7. Danilova S.N., Petrov A.M., Teislina O.G. State regulation of the development of territories with a special status.*Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University*, 2018, № 4 (73), pp. 75–79. (In Russ.).

8. Kozhevnikov O.A. Legal regulation of science cities in Russia: the current state and possible prospects. *Municipal property: economics, law, management*, 2022, no. 3, pp. 11–13. DOI: 10.18572/2072-4314-2022-3-11-13. (In Russ.).

9. Kutafin O.E., Fadeev V.I. *Municipal law of the Russian Federation*, textbook, 3rd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2013. 669 p. (In Russ.).

10. Dokuchaev A.Yu. Legislation on science cities of the Russian Federation: content, ways of improvement. *Russian Law Journal*, 2010, no. 3 (72), pp. 144–152. (In Russ.).

11. Tatsuno Sh. *Strategy – technopolises*. Moscow, Progress Publ., 1989. 344 p. (In Russ.).

12. Safronova E.S. Domestic and foreign models of the development of science cities. *Issues of regional economy*, 2020, no. 3 (44), pp. 96–102. (In Russ.).

13. Raksha S.Y., Sidorova V.V. A review of international experience in the formation and development of technoparks and technopolises. *Stroitel'stvo i tekhnogennaya bezopasnost' = Construction and industrial safety*, 2017, no. 6 (58), pp. 30–34. (In Russ.).

14. Cooke P. *Knowledge Economies: Clusters, Learning and Cooperative Advantage*. London, Routledge Publ., 2002. 240 p.

15. Martsinkevich V.I. (ed.). *Socio-economic efficiency: the US experience. System of self-development*, Monograph. Moscow, Nauka Publ., 2000. 301 p. (In Russ.).

16. An E.A. Whether foreign experience is necessary to the Russian integration formations of a science of education and production?. *Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika = Eurasian Integration: economics, law, politics*, 2012, no. 12, pp. 53-62. (In Russ.).

17. Hassink R., Berg S.-H. Regional Innovation Support Systems and Technopoles, in: D.S. Oh, F.Y. Phillips (eds). *Technopolis: Best Practices for Science & Technology Cities*, London, Springer, 2014, pp. 43–65.

18. Patsula A.V., Kolesnikova E.D. Genesis of success and growth of science cities: international experience, in: *Man in the XXI century*, Materials of the XI International Scientific and Practical Conference, Obninsk, May 15, 2020. Obninsk, All-Russian Research Institute of Hydrometeorological Information – World Data Center Publ., 2020, pp. 9–20. (In Russ.).

19. Kalinin V.V. Some issues of legislative regulation of local self-government in science towns through the prism of Russian constitutionalism. *Bulletin of the O.E. Kutafin University (MGUA)*, 2022, no. 6 (94), pp. 138–150. DOI 10.17803/2311-5998.2022.94.6.138-150. (In Russ.).

20. Balytnikov V.V., Grishkovets A.A., Sergeev A.A., Chertkov A. N., Shtukin V. V. Announcement of the annual report of the Center for Research on Problems of Territorial Administration and Self-government for 2021. *Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence*, 2021, no. 4, pp. 123–127. DOI: 10.18384/2310-6794-2021-4-123-127. (In Russ.).

21. Agirrechu A.A. *Science cities of Russia: the history of formation and development*, Monograph, Moscow, Lomonosov Moscow State University (Publishing House (Printing House), 2009. 192 p. (In Russ.).

22. Lipset S.M. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. New York, Basic Books, 1963. xviii + 366 p.

23. Belov M.D. Science cities of the Russian Federation: features of the organization of local self-government and topical issues of land and property complex management. *Municipal property: economics, law, management*, 2021, no. 4, pp. 32–36. DOI: 10.18572/2072-4314-2021-4-32-36. (In Russ.).

24. Mardanshina E.A. Legal status of subjects of innovative infrastructure. *Bulletin of the Udmurt University. Economics and Law Series*, 2012, no. 3, pp. 133–139. (In Russ.).

25. Prokhorova V.V., Somov M.N., Muradyan V.M. The concept of the formation of a science city on the territory of the Krasnodar Territory, in: *Tools and mechanisms for the formation of competitiveness and sustainability of economic systems*, materials of the International Scientific and Practical Conference, Krasnodar, July 01, 2022, Krasnodar, Krasnodar Central Research Institute - branch of the Federal State Budgetary Institution "REA" of the Ministry of Energy of Russia, 2022, pp. 159–164. (In Russ.).

26. Kondratenkova T.I., Petrova E.A. Problems and possible solutions to digital transformation through the prism of the status of a science city on the example of the first science city of the Russian Federation – the city of Obninsk. *Russian Economic Online Journal*, 2022, no. 2, available at: https://www.e-rej.ru/upload/iblock/866/866c45a48b0daa988cb9703c8d21e0c8.pdf. (In Russ.).

27. Perrin J. C. A deconcentrated technology policy – lessons from the Sophia-Antipolis experience. *Environment and Planning C.: Government and Policy*, 1988, vol. 6, no. 4, pp. 415–425.

28. Russel M.J., Moss D.J. Science parks ana economic development. *Interdisciplinary Science Reviews*, 1989, vol. 14, no. 1, pp. 54–63.

29. Chertkov A.N. Search for optimal approaches to the delimitation of powers between regional and municipal levels of power, in: Balytnikov V.V. (ed.). *Unity of Public power in modern society*, Collection of works of the Center for Research of Problems of Territorial Administration and Self-Government. Moscow, Moscow Region State University Publ., 2020. pp. 19–24. (In Russ.).

30. Mironova S.M. Financial and legal status of science cities and features of its implementation. *Financial Law*, 2021, no. 7, pp. 11–17. DOI: 10.18572/1813-1220-2021-7-11-17. (In Russ.)

31. Trebushkova I.E. Geographical analysis of state policy in relation to Russian science cities. *Scientific notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Geography. Geology*, 2022, vol. 8, no. 1, pp. 20–35. (In Russ.).

32. Strazd A., Trebushkova E. Geographical analysis of the current state of the scientific potential of science cities, in: *XXIII All-Russian Student Scientific and Practical Conference of Nizhnevartovsk State University, Nizhnevartovsk, 06-07 April 2021*, Nizhnevartovsk, Nizhnevartovsk State University Publ., 2021, pp. 285–289. (In Russ.).

33. Mil'kina I.V. Development of science cities as territories of innovative development, in: *Rossiya: Tendentsii i perspektivy razvitiya*, annual, iss. 6, pt. 2, Moscow, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences Publ., 2011, pp. 488–494. (In Russ.).

34. Kirillova S.S., Rodyukova A.S. Stimulating innovation activity at the municipal level. *Science and Education*, 2019, vol. 2, no. 3, available at: http://opusmgau.ru/index.php/see/article/view/1099/1098. (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; AuthorlD: 297941

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, [1] профессор кафедры конституционного права, [2] профессор кафедры конституционного и международного права
[1] *Уральский государственный юридический университет им. В.Ф. Яковлева*
[2] *Уральский государственный экономический университет*
[1] 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
[2] 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45
E-mail: jktu1976@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-1371-7249
SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Глазунова И.В. Наукоград как муниципальное образование: проблемы правового регулирования / И.В. Глазунова, О.А. Кожевников // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 179–196. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).179-196.

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; AuthorlD: 297941

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;
[1] Professor, Department of Constitutional Law;
[2] Professor, Department of Constitutional and International Law
[1] *Ural State Law University*
[2] *Ural State University of Economics*
[1] 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
[2] 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia
E-mail: jktu1976@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-1371-7249
RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Glazunova I.V., Kozhevnikov O.A. Science city as municipality: problems of legal regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 179–196. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 179-196. (In Russ.).

УДК 342.25
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).197-207

CC BY 4.0

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КРУПНЕЙШИХ ГОРОДОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Т.А. Фролова
Омский государственный педагогический университет, г. Омск, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
30 апреля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Публичная власть, местное самоуправление, крупнейшие города, городские агломерации, разграничение полномочий, стратегия социально-экономического развития

На основе выявления тенденций правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в крупнейших городах Российской Федерации проводится анализ разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти. Отдельное внимание уделяется проблеме поиска баланса между централизацией и децентрализацией местного самоуправления. В этом аспекте на первый план выходит вопрос более эффективного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти с целью сохранения единой городской политики в сфере обеспечения социально-экономического развития крупнейших городов Росийской Федерации. Сформулирован вывод о необходимости комплексного подхода к разграничению полномочий между уровнями публичной власти с учетом значимости крупнейших городов в пространственном развитии российской экономики и их роли в формировании городских агломераций.

SOCIOECONOMIC COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF LARGEST CITIES

Tatiana A. Frolova
Omsk State Pedagogical University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2021 April 30
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Public authority, local self-government, largest cities, urban agglomerations, division of powers, socio-economic development strategy

The subject of the article is legal issues of municipal authorities' activities in the field of socioeconomic development.
The purpose of the article is to identify trends in the legal regulation of socioeconomic issues of organizing local self-government in the largest cities of the Russian Federation.
The methodology includes formal legal interpretation of Russian legislative acts, decisions of Russian Constitutional Court as well as systemic analysis of municipal acts.
The main results, scope of application. The article analyzes the division of powers between regional and municipal authorities. At the present stage of development of Russian federalism, a rather complex and unstable model of delimitation of powers between levels of public authority has developed, which does not contribute to the socio-economic development of municipalities. distribution of powers between levels of public authority. The question of the delimitation of powers acquires new content in the formation of urban districts with intracity division and intracity districts in the largest cities. Based on the experience of organization and activities of urban districts with intracity division of Chelyabinsk and Samara, the problems and prospects of this approach to territorial planning and the distribution of powers between levels of public authority are outlined. Special attention is paid to the problem of finding a balance between centralization and decentralization of local self-government. In this aspect, the issue of a more effective delimitation of powers between different levels of public authority comes to the fore in order to maintain a unified urban policy in the field of ensuring the socio-economic development of the largest cities of the Russian Federation.
Conclusions. A comprehensive approach is needed to delineate powers between levels of public authority, taking into account the importance of the largest cities in the spatial development of the Russian economy and their role in the formation of urban

ISSN 2542-1514 (Print)

agglomerations. Only centralized administration makes it possible to develop a unified urban infrastructure. Therefore, improving the interaction of public authorities and local self-government is a necessary condition and the most important area of work in major cities that requires joint efforts. However, at the same time, it is necessary to avoid the degeneration of local self-government into a state one and the loss of the internal content of this institution of public power.

1. Понятие и социально-экономическая роль крупнейшего города в развитии местного самоуправления и формировании городских агломераций

В современных условиях формирование благоприятной среды жизнедеятельности населения связано с реализацией потенциала крупнейшего города в социальной, экономической, культурной, научной, политической сфере, что находит отражение в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития России на период до 2024 года»[1], а вслед за ним и в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов, программах (концепциях) социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований.

При этом понятие «крупнейший город», которое используется во многих исследованиях в сфере управления, экономики, градостроительства, не имеет однозначного определения и зачастую отождествляется с понятием крупный город [1; 2]. В качестве последнего обычно рассматривается город с численностью населения 1 млн чел. и более, данная группа городов имеет особые специфические черты и требует качественно иных подходов к их исследованию и управлению [3]. Данное отождествление основывается на отсутствии легального определения крупнейшего города и основных критериев видового разграничения городов.

Основными критериями отнесения города к тому или иному виду в науке советского государственного права являлись: правовые основания образования города; его цели, задачи и функции; права, обязанности, ответственность; правовой режим управления городом [4, с. 22]. На современном этапе назрела необходимость конкретизации понятия «город» в целом и в частности понятия крупнейший город, с учетом его социально-экономической роли и на основе положений действующего законодательства.

В первоначальной редакции Градостроительного кодекса РФ (1998) в зависимости от численности населения городские поселения соответственно подразделялись на сверхкрупные города (численность населения свыше 3 млн чел.), крупнейшие города (численность населения от 1 млн до 3 млн чел.); крупные города (численность населения от 250 тыс. до 1 млн чел.), большие города (численность населения от 100 тыс. до 250 тыс. чел.), средние города (численность населения от 50 тыс. до 100 тыс. чел.), малые города и поселки (численность населения до 50 тыс. чел.)[2].

Количественные критерии разграничения городов в действующем кодексе отсутствуют, но сохранились в своде правил СП 42.13330.2011. Согласно данному документу города в зависимости от проектной численности населения на расчетный срок подразделяются на группы: крупнейшие (свыше 1 млн чел.); крупные (500 тыс. до 1 млн чел.; 250–500 тыс. чел.); большие (100–250 тыс. чел.); средние (50–100 тыс. чел.); в группу малых городов включаются поселки городского типа (20–50 тыс. чел.; 10–20 тыс. чел.; до 10 тыс. чел.)[3].

Количественный критерий разграничения городских поселений имеет более социологический, нежили юридический характер и предполагает наличие иных компетенционных и финансово-экономических признаков, позволяющих осуществить видовую классификацию городов.

[1] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038 (дата обращения: 29.04.2022).

[2] Пункт 3 ст. 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ (ред. от 14 апреля 2022 г.), см.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102090643 (дата обращения: 29.08.2022).

[3] СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 (утв. Приказом Минрегиона РФ от 28 декабря 2010 г. № 820) // СПС «КонсультантПлюс».

На основе анализа особенностей признаков города в законодательстве субъектов РФ об административно-территориальном делении, представляется возможным сформулировать следующее определение: город – это населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты, ограниченная городской чертой, с развитой инфраструктурой, с наличием определенного финансово-экономического потенциала, в пределах которой осуществляются публично-властные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Данное понятие города можно рассматривать как базовое. Видовая классификация городов возможна с учетом разграничения их по количественным признакам, компетенции в публично-властной и социально-экономической сфере.

Крупнейший город – это населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты, ограниченная городской чертой, в пределах которой проживает свыше 1 млн чел., имеется развитая инфраструктура, осуществляются публично-властные полномочия не свойственные иным городам, имеется необходимый финансово-экономический потенциал для формирования городской агломерации.

Такими городами в РФ на сегодняшний день являются Москва, Санкт-Петербург – со статусом городов федерального значения, Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Уфа, Ростов-на-Дону, Омск, Красноярск, Воронеж, Пермь, Волгоград – наделенные в соответствии с законодательством статусом городского округа, а также Челябинск и Самара как городские округа с внутригородским делением.

Социально-экономическая роль крупнейшего города может быть определена через его компетенцию в сфере экономики, связанную с отношениями в области управления муниципальной собственностью; бюджетно-финансовыми отношениями; отношениями в области градостроительства; отношениями в области землепользования, недропользования, охраны окружающей среды; отношениями в области дорожного хозяйства, транспорта и связи; отношениями в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. Крупнейшие города выступают как регуляторы различных общественных отношений в пределах территории; разработчики стратегических документов; как собственники «градостроительного» имущества, находящегося в их пользовании, владении и распоряжении, участники межбюджетных отношений. В крупнейших городах обеспечивается концентрация спроса, вызванная концентрацией населения и производства, концентрация производства товаров и услуг для окружающих территорий, а также осуществляется развитие за счет материальных, финансовых и иных ресурсов окружающей территории.

Финансово-экономический потенциал крупнейших городов выступает как основа для формирования городских агломераций «Большая Москва» (Москва), Санкт-Петербургской агломерации, «Большой Волгоград» (Волгоград), «Большой Ростов» (Ростов-на-Дону), Жигулевской агломерации (Самара), Челябинской городской агломерации (Челябинск), что влечет за собой необходимость качественного пересмотра положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части установления правового режима межмуниципального сотрудничества в данной сфере.

Развитие агломераций наиболее полно можно представить и реализовать через систему стратегического планирования. Стратегический план развития региона является одним из важнейших управленческих документов, который определяет не только приоритетные и наиболее значимые цели и задачи развития региона, но и пути достижения поставленных целей с учетом рационального использования имеющихся ресурсов. Указанный документ разрабатывается на основании положений Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании), который, в частности, устанавливает, что стратегическое планирование осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований[4].

При этом в стратегиях социально-экономического развития отсутствует единый подход в определении роли крупнейшего города в общероссийском и межрегиональном контексте. Так, на роль в общероссийском масштабе претендует Воронеж (один из ведущих научно-образовательных центров России), а свое межрегиональное значение обозначают Казань (лидер полюса роста «Волга-Кама») и Ростов-на-Дону (мегаполис на юге России) [5].

[4] Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

На уровне субъекта РФ, только семь городских агломераций, ядром в которых является крупнейший город попали в зону внимания регионального законодателя – это Новосибирская агломерация (Новосибирская область), Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край), Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан), Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область), Горнозаводская агломерация (Свердловская область), Челябинская агломерация (Челябинская область), Березниковско-Соликамская городская агломерация (Пермский край), – есть законы, которые тем или иным образом регулируют вопросы, касающиеся агломераций [6].

Очевидно, что по мере увеличения масштабов города уменьшается доля стандартных проблем и увеличивается удельный вес более сложных [7, с. 11], но при этом сохраняется необходимость понимания городского хозяйства как единой социально-экономической системы. При этом крупнейшие города вне зависимости от статуса – субъекта федерации или муниципального образования становятся фундаментом для развития городских агломераций, что влечет за собой необходимость конкретизации полномочий органов публичной власти, осуществляющих деятельность на их территории.

2. Вопросы разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти в крупнейших городах

В условиях повышенной инвестиционной активности государства, его стремления обеспечить социально-экономическое развитие регионов посредством опоры на крупные города (прежде всего региональные столицы) как точки экономического роста [8], особую значимость приобретает Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З, в котором определена «...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»[5].

Право субъектов РФ на регулирование компетенции городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, на увеличение ее объема у одних муниципальных образований и, соответственно, уменьшение у других стало основанием предоставления им возможности определения состава муниципального имущества внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов Федеральным законом № 131-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 16.2). Также законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов определяются источники доходов местных бюджетов внутригородских районов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (ч. 5 ст. 16.2). Таким образом, новое законодательство и в этой части существенно ограничило самостоятельность местного самоуправления в части управления муниципальным имуществом и финансовыми средствами, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью [9; 10].

В Постановлении Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П обозначен новый подход к определению пределов муниципальной автономии [11]. По мнению Суда, федеральный орган законодательной власти для обеспечения согласованного функционирования между органами публичной власти различных уровней (государственным, региональным и муниципальным) вправе вводить различные модели взаимодействия и распределения компетенции в сфере местного самоуправления. Это должно способствовать социально-экономическому развитию территории муниципального образования, с одной стороны, и территории субъекта Федерации – с другой.

Для органов государственной власти субъектов Федерации открылись возможности принудительного и без согласования с общественностью изъятия у органов местного самоуправления самого широкого круга полномочий, и некоторые субъекты не преми-

[5] Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037 (дата обращения: 29.04.2022).

нули воспользоваться этим правом. Особенно болезненно перераспределение повлияло на сферы землепользования и градостроительства, без права на принятие решений, по которым местное самоуправление становится вообще бессмысленным [12].

Для создания рациональной модели территориальной организации местного самоуправления необходимо создание многоуровневой системы местного самоуправления с разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями муниципальных образований [13].

Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривает введение новой модели в виде двух перечней полномочий органов местного самоуправления. В соответствии с положениями законопроекта, за городскими и муниципальными округами закрепляется базовый одинаковый объем из 27 неотъемлемых полномочий. Они направлены на непосредственное решение местных задач (п. 1 ст. 32 законопроекта). Это, например, вопросы бюджета, благоустройства, развития внутри дворовых территорий, обеспечение доступности медицинской помощи. При этом за регионами закрепляется право своими законами перераспределять на муниципальный уровень перечень из 28 полномочий в конкретном муниципалитете – полномочия в сферах ЖКХ, дошкольного и среднего общего образования, общественного транспорта, планирования застройки, ремонта дорог (ч. 2 ст. 32 законопроекта). Эти новации вызвали широкий резонанс в экспертной среде. С одной стороны, отмечалось, что предлагаемые положения дают возможность обеспечить дифференцированный подход к организации исполнения полномочий с учетом реальных условий конкретных муниципалитетов и объективных особенностей территорий. С другой стороны, констатировалось, что полномочия, которые должны относятся к собственной компетенции местного самоуправления, переходят на уровень субъектов Российской Федерации, которые сами вправе определять, что передать муниципалитетам. При этом правительство Российской Федерации в своем заключении на законопроект указало, что полномочия, которые планируется отнести к перераспределенным на уровень субъекта Российской Федерации с возможностью закрепления на уровне муниципалитета, составляют функциональное ядро местного самоуправления. Поэтому очевидно, что предлагаемая законопроектом модель требует дальнейшей доработки.

Как отмечалось ранее, крупнейший город является фундаментом для создания городской агломерации, при этом, в настоящее время практически отсутствуют серьезные исследования реально возможных границ централизации и децентрализации в крупных городских агломерациях, как отсутствует и прогнозирование практических последствий использования той или иной модели [14], при этом поиск оптимальной модели территориальной организации городских агломераций является предметом отдельных научных исследований [15–23].

Как отмечает, Ю.В. Павлов на данный момент все многообразие моделей может быть сведено к четырем разновидностям – договорная модель. одноуровневая модель – двухуровневая модель региональная модель [24].

Договорная модель сейчас является вполне жизнеспособной, так как регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). Она представляет собой формат межмуниципального сотрудничества, выраженного в нескольких формах: ассоциативной, организационно-хозяйственной, договорной.

К одноуровневой модели можно отнести городские округа, которые, согласно ч. 1 ст. 2 закона № 131-ФЗ, могут представлять собой «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов»[6]. Так, площадь муниципального образования «городской округ город Нижний Новгород» включает 14 населенных пунктов и значительно превышает территорию населенного пункта «город Нижний Новгород», а в границы муниципальных образований «городской округ Самара», «городской округ город Пермь» который должен иметь единый генеральный план на всю свою территорию, входят еще два населенных пункта, в состав городского округа города Красноярска входит город как населенный пункт и одна деревня.

Двухуровневая модель управления ядром городской агломерации состоит из нижнего уровня и включает несколько муниципальных образований,

[6] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574 (дата обращения: 29.04.2022).

верхний уровень – надмуниципальную надстройку в виде органов местного самоуправления городского с внутригородским делением. Данная модель реализуется в Челябинске и Самаре.

Помимо городских округов с делением на районы в городе двухуровневость оказывается вполне пригодной и для городских округов, укрупняемых либо возникающих в результате «преобразований» муниципальных районов. Признание объединяемых с городом населенных пунктов муниципальными образованиями позволяет возвратить утраченную ими самостоятельность, обеспечив одновременно совместное с городом развитие в едином социально-экономическом русле. На подобном применении двухуровневость настаивает и И.В. Бабичев, рассматривая ее в качестве инструмента муниципального строительства, позволяющего контролировать рост и развитие «ближней агломерации» – «короны» больших городских округов и развития муниципальной демократии на такой территории [25].

Четвертая, региональная, модель реализуется в городах федерального значения в Москве и Санкт Петербурге.

Отсутствие единства в определении модели управления городскими агломерациями определяет необходимость определения оптимальной модели управления городской агломерацией и реализации агломерационных проектов с учетом развития социально-экономического потенциала крупнейших городов органами местного самоуправления совместно с региональными органами государственной власти.

3. Проблемы определения компетенции органов местного самоуправления крупнейших городов в сфере обеспечения социально-экономического развития

В современных условиях в крупнейших городах реализуются три варианта определения компетенции органов местного самоуправления. Первый вариант реализуется в городах федерального значения. Применительно к ним, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определил особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами этих городов, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Неопределенность понятия «единство городского хозяйства» и отсутствие четких критериев для разграничения городских государственных и муниципальных задач в городах федерального значения приводят к отнесению всех важнейших вопросов жизнеобеспечения населения к городским государственным задачам. Таким образом, необходимость решения многих вопросов жизнеобеспечения населения в масштабах всего города, координации и обеспечения сбалансированного развития отдельных его частей закономерно предполагает, что город федерального значения должен взять на себя осуществление ряда функций, которые в территориальных субъектах РФ (республиках, краях, областях, автономных образованиях) признаются муниципальными и закрепляются обычно за городскими округами. В результате возникает диспропорция между организационной самостоятельностью внутригородских территорий городов федерального значения и их компетенцией: у внутригородских муниципальных образований отсутствует адекватная, значимая сфера ответственности [26].

Определение компетенции органов местного самоуправления крупнейших городов в сфере обеспечения социально-экономического развития наделенных в соответствии с законодательством статусом городского округа (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Уфа, Ростов-на-Дону, Омск, Красноярск, Воронеж, Пермь, Волгоград) и городского округа с внутригородским делением (Челябинск, Самара), возможно на основе проведения сравнительного анализа положений закона № 131-ФЗ.

В основе социально-экономического развития крупнейшего города как муниципального можно выделить три базовых составляющих бюджет, налоги и сборы, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Вопросы составления и рассмотрения проекта бюджета, утверждения и исполнения бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении бюджета к вопросам местного значения городского округа.

В компетенцию внутригородского округа включены формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета, отчет об исполнении остался за пределами внимания законодателя.

Следует отметить дублирование полномочий органов местного самоуправления городского округа и органов местного самоуправления внутри-

городского района в сфере установления, изменения и отмены местных налогов и сборов и владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Ограничение компетенции внутригородских районов осуществляется не только на уровне федерального законодательства, но и законами субъекта РФ. Так, законами субъекта Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению отдельных вопросов местного значения; могут закрепляться также иные вопросы из числа вопросов местного значения городских округов; состав муниципального имущества внутригородских районов и источники доходов местных бюджетов внутригородских районов.

В Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения и дополнения, затрагивающие бюджетные полномочия городских округов с внутригородским делением (п. 2.1 ст. 9 БК РФ), формирование налоговых доходов (ст. 61.3, 61.4 БК РФ), нормы отчислений от поступающих налогов различных уровней в бюджет внутригородского района (ст. 63.1 БК РФ), распределение межбюджетных трансфертов, дотаций, поступающих из бюджета городского округа для выравнивания бюджетной обеспеченности внутригородских районов (ст. 142.6–142.8 БК РФ) и др.[7] Вместе с тем, первый опыт формирования городских округов с внутригородским делением показал, что внутригородские районы не имеют достаточного количества собственных источников доходов и зависимы от городского хозяйства [27, с. 114].

Действующая российская муниципальная практика пока, к сожалению, подтверждает, что «распыление» финансовых ресурсов не позволяет получить должный экономический эффект, в то время как право обладания, самостоятельного управления и распоряжения достаточными средствами считается одним из главных для решения вопросов местного значения [28].

Еще одна проблема, напрямую связанная с перспективами социально-экономического развития крупнейших городов, содержится в положениях Федерального закона № 172-ФЗ. Данный закон не устанавливает каких-либо минимальных требований (базовых принципов) к порядку реализации органами местного самоуправления указанных полномочий, а также к порядку разработки, утверждению и реализации документов муниципального стратегического планирования, и их содержанию [29]. В связи с этим органы местного самоуправления не имеют конкретных правовых и социально-экономических ориентиров по разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования, определению их содержания для достижения целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Вместе с тем муниципальное стратегическое планирование не может эффективно осуществляться без учета и на основе документов государственного стратегического планирования и во взаимосвязи с данными документами. Кроме того, согласно вступившему в силу Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон № 1-ФКЗ) местное самоуправление в Российской Федерации остается самостоятельным местным уровнем местной публичным власти, но более взаимосвязанным с уровнями государственной власти в Российской Федерации.

В рамках совещания по стратегическому планированию с постоянными членами Совета Безопасности Российской Федерации и членами Совета Безопасности Российской Федерации, состоявшегося 5 февраля 2019 г. (протокол № Пр-247), принято решение по разработке мер нормативно-правового, организационного и методического характера - определению архитектуры системы документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, а также подготовке предложений по сокращению количества документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Последовательность, порядок разработки и утверждения документов стратегического планирования, а также их содержание на муниципальном уровне определяются органами местного самоуправления в муниципальных нормативных правовых актах. Таким образом, в каждом муниципальном образовании необходимо определить органы, которые будут

[7] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

ISSN 2542-1514 (Print)

отвечать за стратегическое планирование, и закрепить их полномочия в нормативном правовом акте. Так, в рамках реализации данных положений закона № 131-ФЗ в Екатеринбурге созданы Программный и Координационный советы стратегического развития[8]. В Челябинске Стратегия социально-экономического развития существует с 2009 г., помимо конкретизации основных приоритетов развития в ней были предусмотрены изменения в структуре Администрации города – появление отдельного подразделения, занимающегося вопросами реализации стратегического плана и его коррекцией, но такое структурное подразделение появилось только в 2022 г.[9]

Если определенные полномочия установлены Федеральным законом для региона, это следует продублировать и на муниципальном уровне. Если же муниципальному образованию законодательство предоставляет право выбора, следует исходить из целесообразности закрепления таких полномочий за конкретным органом местного самоуправления [30, с. 33–34].

4. Выводы

Большинство муниципалитетов в России попрежнему объединяют такие типичные проблемы, как: низкий уровень собственных доходов местных бюджетов и отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально- экономическом развитии соответствующих территорий. Вне зависимости от статуса крупнейшего города – субъект федерации или муниципальное образование, сохраняется необходимость понимания городского хозяйства как единой социально-экономической системы. При этом крупнейшие города становятся фундаментом для развития городских агломераций, что влечет за собой необходимость конкретизации полномочий органов публичной власти, осуществляющих деятельность на их территории.

Необходимо отметить, что сегодня во всех крупнейших мегаполисах мира только централизованное управление дает возможность развивать единую городскую инфраструктуру, поэтому совершенствование взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является необходимым условием и важнейшим направлением работы в крупнейших городах, требующим совместных усилий. Однако, при этом следует избежать перерождения местного самоуправления в государственное и потери внутреннего содержания данного института публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Таболин В. В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении / В. В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 65–68.

2. Скороходова О. С. Город в системе местного самоуправления современной Российской Федерации / О. С. Скороходова // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 12 (058). – С. 150–158.

3. Казаков В. В. Обзор научных подходов к определению категории «Крупный город» / В. В. Казаков // Проблемы учета и финансов. – 2014. – № 1 (13). – С. 28–34.

4. Волков В. Д. Город как субъект советского государственного права / В. Д. Волков. – М. : Юридическая литература, 1984. – 151 с.

5. Жихаревич Б. С. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. / Б. С. Жихаревич, Т. К. Прибышин // Пространственная экономика. – 2019. – № 4. – С. 184–204. – DOI: 10.14530/se.2019.4.184-204.

6. Ильиных А. В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? / А. В. Ильиных // Государство и право. – 2020. – № 2. – С. 33–37.

7. Боголюбов В. С. Методологические основы управления современным крупным городом : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / В. С. Боголюбов. – СПб., 1999. – 37 с.

8. Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы / О. И.Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 54–66.

[8] Приложение к Постановлению Администрации города Екатеринбурга от 13 августа 2020 г. № 1532 «Положение О Программном совете стратегического развития муниципального образования “Город Екатеринбург”». URL: https://docs.cntd.ru/document/570880659 (дата обращения: 29.08.2022).

[9] Распоряжение Администрации города Челябинска от 26 апреля 2022 г. № 4625 «Об утверждении Положения об Управлении по стратегическому планированию, экономике и инвестициям Администрации города Челябинска». URL: https://cheladmin.ru/cheladmin/overview/Podvedy/econom.htm (дата обращения: 24.08.2022).

9. Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления / Т. М. Бялкина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8. – С. 1609–1614.

10. 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.

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

12. Бабун Р. В. О современном состоянии местного самоуправления в России / Р. В. Бабун // Местное право. – 2016. – № 6 –С. 9–18.

13. Мусинова Н. Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика / Н. Н. Мусинова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 131–134.

14. Стародубровская И. Организация местного самоуправления в городах федерального значения / И. Стародубровская, М. Славгородская, С. Жаворонков. – М. : ИЭПП, 2004. – 151 с.

15. Волчкова И. В. Управление городскими агломерациями / И. В. Волчкова, А. М. Елисеев, М. Н. Данилова, Л. Лычагина, Н. Н. Минаев, Ю. В. Подопригора, Е. В. Уфимцева, Н. Р. Шадейко. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2015. – 100 с.

16. Георгиева Т. П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию / Т. П. Георгиева // Бюджет. – 2016. – № 4. – С. 94–96.

17. Гриценко Е. В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е. В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 28–36.

18. Любовный В. Я. Городские агломерации России: от стихийного к целенаправленному развитию / В. Я. Любовный // Муниципалитет: экономика и управление. – 2015. – № 1. – С. 5–16.

19. Павлов Ю. В. Теоретические основы формирования системы управления городской агломерацией / Ю. В. Павлов Е. Н Королева, Н. Н. Евдокимов // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 3. – С. 834–850. – DOI: 10.17059/2019-3-16.

20. Петухов Р. В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики / Р. В. Петухов, Е. В. Луценко // Местное право. – 2017. – № 6. – С. 93–102.

21. Швецов А. Н. Муниципально-государственное управление городскими агломерациями / А. Н. Швецов // Муниципальное имущество. Экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 17–21.

22. Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 39–43.

23. Шугрина Е. С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е. С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 2. – С. 8–12.

24. Павлов Ю. В. Совершенствование правового регулирования развития городских агломераций / Ю. В. Павлов // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2018. – Т. 10, № 3. – С. 466–488. – DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488.

25. Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С.43–48.

26. Гриценко Е. В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения / Е. В. Гриценко // Управленческое консультирование. – 2007. – № 3. – С.40–49.

27. Ильиных А. В. Проблемы определения статуса внутригородских районов / А.В. Ильиных // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН (Екатеринбург). – 2017. – № 17 (1). – С. 106–119.

28. Коротина Н. Ю. Реформа местного самоуправления и новые возможности развития муниципальных образований / Н. Ю. Коротина // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – № 3 (8). – С. 22–25.

29. Фролова Т. А. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупнейшего города / Т. А. Фролова // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 125–134. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).125-134.

30. Яговкина В. А. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» / В. А. Яговкина // Практика муниципального управления. – 2014. – № 9. – С. 32–34.

REFERENCES

1. Tabolin V.V. Large cities in the light of reforms of legislation on local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 2, pp. 65–68. (In Russ.).

2. Skorokhodova O.S. City in the system of local self-government of the modern Russian Federation. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*, 2013, no. 12 (058), pp. 150–158. (In Russ.).

3. Kazakov V.V. Review of scientific approaches to the definition of the category "Large city". *Problemy ucheta i finansov*, 2014, no. 1 (13), pp. 28–34. (In Russ.).

4. Volkov V.D. *City as a subject of Soviet state law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 1984. 151 p.

5. Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. Urban Development Strategies: Russian Practice 2014-2019. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial economics*, 2019, no. 4, pp. 184–204. DOI: 10.14530/se.2019.4.184-204.

6. Ilinykh A.V. Urban agglomerations in the municipal-territorial organization: what should be the legal regulation? *Gosudarstvo i parvo= State and Law*, 2020, no. 2, pp. 33–37. (In Russ.).

7. Bogolyubov V.S. Methodological foundations of the management of a modern large city, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 1999. 372 p. (In Russ.).

8. Bazhenova O.I. Modern problems of the organization of municipal government in urban districts: state and prospects. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 7, pp. 54–66. (In Russ.).

9. Byalkina T.M. New municipal reform: changing approaches to the legal regulation of the competence of local self-government. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2014, no. 8, pp. 1609–1614. (In Russ.).

10. Byalkina T.M. On some aspects of Russian city government in the light of the new municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 1, pp. 62–66. (In Russ.).

11. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of normative 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.).

12. Babun R.V. On the current state of local self-government in Russia. *Mestnoe pravo = Local law*, 2016, no. 6, pp. 9–18 (In Russ.).

13. Musinova N. N. Decentralization of large city management: theory and practice. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)*, 2014, no. 16, pp. 131–134. (In Russ.).

14. Starodubrovskaya I., Slavgorodskaya M., Zhavoronkov S. *Organization of local self-governance in the cities of federal level*. Moscow, Institute for Economy in Transition, 2004. 151 p. (In Russ.).

15. Volchkova I.V., Eliseev A.M., Danilova M.N., Lychagina L.L., Minaev N.N., Podoprigora Yu.V., Ufimtseva E.V., Shadeiko N.R. *Management of urban agglomerations*. Tomsk, Tomsk State University of Architecture and Building Publ., 2015. 100 p. (In Russ.).

16. Georgieva T.P. Agglomerations in Russia: when practice is ahead of theory. *Byudzhet = Budget*, 2016, no. 4, pp. 94–96. (In Russ.).

17. Gritsenko E.V. Urban agglomerations: in search of an optimal model of territorial organization (comparative legal analysis). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and municipal law*, 2014, no. 10, pp. 28–36. (In Russ.).

18. Lyubovny V.Ya. Urban agglomerations of Russia: from spontaneous to purposeful development. *Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye = Municipality: economics and management*, 2015, no. 1, pp. 5–16. (In Russ.).

19. Pavlov Yu.V., Koroleva E.N., Evdokimov N.N. Theoretical foundations of the formation of the urban agglomeration management system. *Ekonomika regiona = Economics of the region*, 2019, vol. 15, no. 3, pp. 834–850. DOI: 10.17059/2019-3-16. (In Russ.).

20. Petukhov R.V., Lutsenko E.V. Legal regulation of agglomerations: theoretical approaches and foreign practices. *Mestnoe parvo = Local law*, 2017, no. 6, pp. 93–102. (In Russ.).

21. Shvetsov A.N. Municipal-state management of urban agglomerations. *Munitsipal'noe imushchestvo. Ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property. Economics, law, management*, 2018, no. 2, pp. 17–21. (In Russ.).

22. Shugrina E.S. Management models of Russian agglomerations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2018, no. 2, pp. 39–43. (In Russ.).

23. Shugrina E.S. Expert discussion on the legal basis for the formation and development of agglomerations in Russia. *Munitsipal'noe imushchestvo. Ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 2, pp. 8–12. (In Russ.).

24. Pavlov Yu.V. Improving the legal regulation of the development of urban agglomerations. *Ars.Administrandi (The Art of Management)*, 2018, vol. 10, no. 3, pp. 466–488. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-3-466-488. (In Russ.).

25. Babichev I.V. Urban districts with intracity division and intracity districts: new legal structures as a possible tool for the development of local self-government in the respective territories. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 3, pp. 43–48. (In Russ.).

26. Gritsenko E.V. On the concept of the organization of public authority in cities of federal significance. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Management consulting*, 2007, no. 3, pp. 40–49. (In Russ.).

27. Ilinykh A.V. Problems of determining the status of intracity districts. *Nauchnyi yezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN (Yekaterinburg) = Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Yekaterinburg)*, 2017, no. 17 (1), pp. 106–119. (In Russ.).

28. Korotina N.Yu. Reform of local self-government and new opportunities for the development of municipalities. *Munitsipal'noe imushchestvo. Ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management, Municipality: economics and management*, 2014, no. 3 (8), pp. 22–25. (In Russ.).

29. Frolova T.A. Strategic planning of the socio-economic development of the largest city. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 125–134. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).125-134. (In Russ.).

30. Yagovkina V.A. On the application of the norms of the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation". *Praktika munitsipal'nogo upravleniya = Practice of municipal management*, 2014 no. 9, pp. 32–34. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фролова Татьяна Анатольевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления
Омский государственный педагогический университет
644099, Россия, г. Омск, наб. Тухачевского, 14
E-mail: tana2210@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016
SPIN-код РИНЦ: 1134-2750

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana A. Frolova – PhD in History, Associate Professor, Department of Jurisprudence, State and Municipal Administration
Omsk State Pedagogical University
14, Tukhachevskogo nab., Omsk, 644099, Russia
E-mail: tana2210@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016
RSCI SPIN-code: 1134-2750

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Фролова Т.А. Компетенция органов местного самоуправления крупнейших городов Росийской Федерации в сфере обеспечения социально-экономического развития / Т.А. Фролова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 197–207. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).197-207.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Frolova T.A. Socioeconomic competence of local self-government bodies of Russian largest cities. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 197–207. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).197-207. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ
THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 342/341.01
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).208-219

CC BY 4.0

НАЦИОНАЛЬНЫЙ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

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

Информация о статье
Дата поступления –
20 июня 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Права человека, наднациональные средства защиты, система защиты прав человека, Всеобщая Декларация прав человека, региональные конвенции о защите прав человека, конституционные права, правозащитные структуры, защита прав человека национальными судами, гарантии соблюдения прав человека

Рассматриваются два уровня в механизме защиты прав и свобод человека: национальный и наднациональный, – выявляется эффективный механизм защиты прав человека, способный заменить собой механизм защиты, предоставляемый Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., прекратившей свое действие в отношении граждан Российской Федерации. Среди наднациональных механизмов названы Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., региональные конвенции о защите прав человека. Среди национальных способов рассмотрены деятельность Конституционного Суда РФ по защите конституционных прав граждан, федеральных судей, применяющих процессуальное законодательство, Уполномоченного по правам человека в РФ, Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Общественной палаты. Сделан вывод о том, что имеющиеся национальные и наднациональные механизмы защиты прав человека, не способны в полной мере компенсировать для граждан Российской Федерации утрату возможности обращения с жалобой в Европейский Суд по правам человека.

NATIONAL AND SUPRANATIONAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN CONTEMPORARY CONDITIONS

Lydia A. Terekhova
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info
Received –
2022 June 20
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Human rights, supranational remedies, human rights protection system, Universal Declaration of Human Rights, regional conventions for the protection of human rights, constitutional rights, human rights structures, protection of human

Subject of the research. The article considers two levels in the mechanism of protection of human rights and freedoms: national and supranational. National includes both judicial and non-judicial methods of protection. The supranational level is represented by universal (global) and regional ways. The purpose of the research is to identify an effective mechanism for the protection of human rights that can replace the mechanism of protection provided by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, which has ceased to be valid for citizens of the Russian Federation. Research methods are the formal-legal method, analysis, synthesis, formal-logical method.

The main results. Theoretically, a particular citizen can use any of the national and supranational mechanisms for the protection of human rights. However, the nature of their action and the procedure for gaining access to these mechanisms are different, which affects their effectiveness and the readiness of a person to turn to one or another method of protection. Among supranational mechanisms, the Universal Declaration of Human Rights of 1948 has a unique status: on the one hand, this document is “a symbol of the moral consensus of all states, the starting point for the creation of a modern human

ISSN 2658-4050 (Online)

rights by national courts, human rights guarantees

rights regime"; on the other hand, it is an act-declaration, the application of which in specific legal relations and the protection of human rights with its help are problematic.
The International Covenant on Civil and Political Rights of 12/16/1966 provides for the establishment of a Human Rights Committee that exercises control over the provisions of the Covenant through a system of reports. Reports on measures taken to implement the rights provided for by the Covenant, as well as on non-fulfillment of their obligations under the Covenant by other States Parties, are submitted by States Parties. The mechanism of reports, however, is not reliable enough - there are states that ignore it.
Regional Conventions are rightly considered the most effective means of protecting human rights. The implementation of the provisions of the Conventions is ensured by the activities of supranational judicial bodies, to which the applicant can file a complaint. The conditions for applying to such a court, its territorial proximity, the possibility of executing court decisions make this method of protection as accessible as possible. Among the national remedies, first of all, it should be noted the activity of the Constitutional Court of the Russian Federation to protect the constitutional rights of citizens. The provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Constitution of the Russian Federation in the section on human rights are almost identical, often written in the same phrases. But, despite the number of coincidences in the designation of human rights and freedoms, the main thing is not the designation (this is a declaration) of a specific right or freedom, but how they are applied and what is the practice of their protection (interpretation) by the Constitutional Court at the national level and the Convention on the supranational. It is here that the understanding of "identical" formulations can differ, and the question of who is better: a national or supranational body protects a particular human right, becomes debatable. It should also be remembered about the very meaning of supranational protection as an opportunity to receive protection from one's own state, albeit a subsidiary one. Therefore, it would be wrong to assume that in the absence of the possibility of applying to the ECHR, a citizen will be able to receive protection in the Constitutional Court without prejudice to the outcome of such protection.
Considering that the protection of human rights is, first of all, the activity of national courts of first instance, consideration by the courts of administrative, civil and criminal cases, in cases where it is carried out in full compliance with the norms of procedural legislation, is able to fully ensure the protection of the rights and human freedoms. To do this, the courts have all the necessary tools, you just need the ability and desire to use them.
Among the internal structures for monitoring the observance of human rights, a number of state and public bodies can be distinguished - the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, the Council under the President of the Russian Federation for the Development of Civil Society and Human Rights, the Public Chamber of the Russian Federation, the police, the prosecutor's office and others. However, it is not possible to attribute them to the effective bodies for the protection of human rights.
Conclusions. The existing national and supranational mechanisms for the protection of human rights, in their effectiveness, are not able to fully compensate for the loss of the opportunity for citizens of the Russian Federation to file a complaint with the European Court of Human Rights.

1. Введение

Механизм защиты прав и свобод человека представляет собой два уровня: национальный и наднациональный. Национальный включает в себя судебные и несудебные способы защиты. Наднациональный – всеобщие (всемирные) и региональные способы. Фактически, конкретный гражданин может использовать любой из указанных механизмов. Однако, характер их действия и порядок получения доступа к этим механизмам различны, что отражается на их эффективности и на готовности человека обращаться к тому или иному способу защиты.

Проблемой настоящего времени для российских граждан является «выпадение» важного элемента в системе защиты прав и свобод человека – Европейской Конвенции о защите прав человека и

ISSN 2542-1514 (Print)

основных свобод 1950 г.[1] Поскольку необходимость защиты прав человека никуда не исчезла, следует оценить потенциал и эффективность инструментов защиты, остающихся в распоряжении граждан Российской Федерации.

Система защиты прав человека формировалась постепенно. Права «первого поколения» включают гражданские и политические права, составляющие сейчас ядро большинства договоров о правах человека. «Второе поколение» прав человека обычно обращено к социальным и экономическим проблемам таким как право на труд, право на безопасность, право на достаточный стандарт жизни и право на образование. «Третье поколение» прав может включать концепцию таких прав как право на развитие, право на защиту окружающей среды, право на мир и широкое право на самоопределение [1, с. 359].

Продвижение глобализации изменило концепцию четкого разделения между юрисдикцией государства, основанной на его суверенитете, и того, что за его пределами. Международное право больше не ограничивается межгосударственными отношениями, касающимися таких тем, как территория, война и мир; оно также регулирует правовые отношения, которые до недавнего времени считались подпадающими под исключительную компетенцию государств и их правовые порядки: здравоохранение, экономика, трудовые стандарты, охрана окружающей среды. Развитие международного права привело к включению в него в качестве субъектов физических и юридических лиц [2, с. 41].

Защита прав человека в современном мире не является декларацией, разработаны и действуют многочисленные нормативные акты, созданы механизмы контроля за исполнением положений этих актов.

2. Наднациональный уровень защиты

Принятие после Второй мировой войны большого числа актов, прежде всего Всеобщей Декларации прав человека 1948 г., провозгласивших права и основные свободы человека как основу современного международного права, произвело подлинную революцию: впервые в истории человек становится «существом универсальным» (homo universalis), обладающим международной правосубъектностью, разрывая тем самым оковы, которые приковывали его к «своему» государству. Подобное происходило, пожалуй, в предисторическую эпоху, когда человек разрывал кровные связи со своим родом, племенем, становясь «человеком государственным», имеющим, наконец, правовое измерение своего бытия [3].

2.1. Всеобщая Декларация прав человека

Всеобщая Декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. (СССР при голосовании воздержался). Декларация считается первым и основным документом в сфере прав человека. Однако, рассчитывать именно на нее при защите своих прав и свобод конкретному гражданину вряд ли удобно.

Декларация предусмотрела следующие права человека: право на жизнь, на личную неприкосновенность (ст. 3); недопущение рабства (ст. 4); недопущение дискриминации (ст. 7) и др.

Среди них универсальный характер приобрело право человека на жизнь. Оно представлено во всех конституциях мира. Чаще всего с него начинается представление прав человека в целом. Без права на жизнь иные права теряют актуальность [4].

Декларация также оговаривает, что ограничения в правах возможны для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (ч. 2 ст. 29).

Права человека, по мнению Р. Спано, в настоящее время проверяются на прочность. Это проявляется в постановке таких вопросов как расширение границ прав человека по сравнению с соответствующими им обязанностями, необходимость поддержать обязанности, а не права человека. Ключевым моментом в таких спорах должен быть поиск равновесия [5].

В академическом сообществе к Всеобщей Декларации отношение полярное: с одной стороны, как к документу с уникальным статусом символа морального консенсуса всех государств и отправной точке создания современного режима прав человека; а с другой – как к акту, символизирующему политическое установление западными странами своих намерений в отношении международного правопорядка в их понимании [6; 7]. По мнению А.С. Исполинова, Декларация – программный документ, «манифест», отсутствие в ней какого-либо философского обоснования прав человека – сознательный выбор разработчиков. Обязательной силы и механизма принуждения у нее нет [6].

По вопросу о возможности применения Всеобщей Декларации непосредственно национальными

[1] Все упоминаемые в статье нормативные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс».

судами А.С. Исполинов указывает, что суды смущает именно неясный, расплывчатый характер положений Декларации, поэтому ее применение непоследовательно. Например, в США ее применяют, но все же общий тренд состоит в отказе воспринимать Декларацию как свод норм международного права. Применять ее могут страны, где нормы международного права, включая обычаи, входят в национальный правопорядок [6]. Учитывая отношение к нормам международного права в РФ, трудно представить себе российского судью, ссылающегося в своем решении на Всеобщую Декларацию. Вряд ли российский гражданин может рассчитывать на защиту своих прав, апеллируя исключительно к данному документу.

Всеобщая Декларация универсальна по содержанию, так как не привязана к какому-либо национальному правовому режиму, она содержит «минимальный каталог» элементарных прав и свобод человека, ставший стандартом, к достижению которого должны стремиться все народы и государства. Благодаря Декларации, а позднее – Европейской Конвенции индивид, сохраняя постоянную правовую связь со своим государством посредством гражданства, приобрел права, закрепленные международно-правовым документом, защищать свои права «через голову государства» в надгосударственных органах [8].

В настоящее время Декларация воспринимается как наиболее общий свод правил, как первый (по времени принятия) документ о правах человека. В Преамбуле Всеобщей Декларации отмечено, что она провозглашает задачи, к выполнению которых должны стремиться все народы и государства. Однако, она не может с той же эффективностью защищать права человека, как региональные системы защиты прав человека – Конвенции приняты в Европе, Америке, Африке, кроме того, созданы суды, присуждающие компенсации за нарушения конвенций о защите прав человека. У Декларации подобного механизма нет.

2.2. Международный Пакт о гражданских и политических правах

Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. вступил в силу для СССР 23 марта 1976 г.

Пакт предусматривает образование Комитета по правам человека, в который от каждого государства выдвигается не более двух лиц (ст. 28). Все государства обязуются предоставлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, по требованию Комитета (ст. 40).

Комитет по правам человека осуществляет функции контроля в отношении положений Пакта через систему докладов, представляемых государствами-участниками Пакта, о мерах по реализации прав, предусмотренных Пактом, а также о невыполнении своих обязательств по Пакту другими государствами-участниками. С 2006 г. действует механизм универсального периодического обзора по правам человека [9].

Механизм докладов недостаточно надежен – есть государства, игнорирующие его. Судебного способа защиты (надгосударственного судебного органа) для реализации норм Пакта не предусмотрено. Поэтому осуществляется комплекс мер, предложений по совершенствованию деятельности Комитета по правам человека и стимулированию участников добросовестно выполнять обязанности государства-участника Пакта.

Например, предлагается повысить эффективность деятельности Комитета при помощи составления «черного списка» тех государств-участников Пакта, которые не предоставляют докладов вообще или систематически нарушают сроки предоставления таких докладов Комитету; а также предлагается создать механизм, исключающий возможность избрания в Комитет того государства, которое ненадлежащим образом выполняет обязательства по Пакту [10].

Вряд ли предложенный механизм можно считать эффективным способом защиты прав и свобод конкретного человека, поскольку он имеет в достаточной степени обобщенный и абстрактный характер.

2.3. Региональные Конвенции о защите прав человека

Региональные Конвенции справедливо считаются наиболее эффективным средством защиты прав человека. Исполнение положений Конвенций обеспечивается деятельностью наднациональных судебных органов, в которые заявитель может подать жалобу. Условия обращения в такой суд, его территориальная близость, делают подобный способ защиты максимально доступным. Следует добавить к этому и механизм контроля за выполнением решений наднациональных судов и косвенное влияние на изменение национального законодательства государства-нарушителя.

К числу таких актов, помимо известной в РФ Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., относятся также Американская Конвенция прав человека 1969 г. и Африканская Хартия прав человека и народов 1981 г.

В литературе отмечается, что Африканский Союз демонстрирует приверженность к метаинтеграционному сценарию сближения государств и их правовых систем, во многом повторяя европейский путь сотрудничества государств. Подобный сценарий наблюдается и в Южной Америке, где малые интеграционные процессы поглощаются большим метаинтеграционным процессом в масштабе всего континента и трансформируются в правовую систему Союза южноамериканских наций, которая также создается по европейскому сценарию, опирающемуся на создание единых правовых пространств и единых организационных структур [11].

О.А. Киселева отмечает следующую тенденцию: с одной стороны, в сфере универсального международного права наблюдается сокращение базы источников международного права, с другой стороны, в области региональной международной интеграции, напротив, количество источников международно-правового регулирования увеличивается, а процесс их реализации интенсифицируется. Происходит интенсивный процесс создания и детализации позитивного права международных региональных интеграционных образований, наращивается нормативность. Реализация норм таких международных договоров происходит естественным путем и обеспечивается, в том числе, посредством возможности защиты интересов в международном суде соответствующего интеграционного образования [12, с. 54, 58].

В Европе, действительно, сложилась уникальная ситуация: здесь действуют два эффективных региональных акта: это Хартия основных прав Европейского Союза от 7 декабря 2000 г., применяемая Судом Европейского Союза и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, применяемая Европейским Судом по правам человека. Эффективность их работы общепризнанна и, как уже было отмечено выше, на других континентах европейский опыт берут за основу.

Деятельность Европейского Суда по правам человека также обоснованно рассматривается как «мягкое право». Правовой природой деятельности Европейского Суда предопределено мягко-правовое значение юридической силы его постановлений, практическим инструментарием реализации которой выступает принцип свободы усмотрения [13].

Свобода усмотрения, в свою очередь, связана с возможностью гибкого толкования Конвенции. Изменения в толковании Конвенции получают в литературе различную оценку [14; 15]. Получает распространение и критическое отношение к практике эволютивного толкования Конвенции и такого важного (на наш взгляд, положительного) свойства этого документа как гибкость и возможность меняться с изменениями общественных отношений и времени.

Отечественных юристов зачастую раздражает то, что Европейский Суд считает Конвенцию «живым» инструментом, а «так называемое «эволютивное» толкование искажает смысл того, что сказано в самом тексте нормы или что имели в виду ее создатели. Именно этим свойством оправдывают выработку в российской правовой системе механизма защиты от «произвольных решений» международного суда [16]. Сложно согласиться с такой позицией ввиду обстоятельств ее формирования; сами вопросы толкования Конвенции Европейским Судом изрядно политизированы, а проблемы РФ по конкретным делам выдаются за общие.

Между тем, гибкость толкования и прецедентной практики ЕСПЧ – явление сугубо положительное, позволяющее самой идее прав человека, отраженной в документе прошлого столетия (1950 г.) жить в современных условиях и продолжать развиваться.

А.Р. Султанов правильно заметил, что от устаревания Конвенцию спас именно Европейский Суд по правам человека [17].

Практика ЕСПЧ откликается на изменение общественных отношений, что является проявлением принципа эволютивного толкования Конвенции, например, эволюция подходов наблюдалась к юридическим лицам (юридическое лицо состоит из живых людей и совокупность этих лиц имеет право на компенсацию морального вреда – это в противовес теории юридического лица как фикции); к вопросам окружающей среды или новых технологий. Данные примеры необходимо учитывать прежде, чем упрекать наднациональный орган в том, что в период между заключением международного договора и его толкованием Европейским Судом толкование Конвенции последним изменилось, а государство при заключении договора о присоединении к Конвенции исходило из иного толкования ее норм. Тем более, что существует механизм согласования коллизий национального и наднационального законодательств.

Конвенция, и это закреплено непосредственно в ее тексте, предполагает не только констатацию определенных прав и свобод, но и дальнейшее их развитие. В Преамбуле Конвенции отмечается, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и *одним из средств достижения* (курсив мой. – *Л. Т.*) этой цели

ISSN 2658-4050 (Online)

является защита и *развитие* прав человека и основных свобод.

Как уже было отмечено, благодаря Всеобщей Декларации, а позднее – Европейской Конвенции индивид, сохраняя постоянную правовую связь со своим государством посредством гражданства, приобрел права, закрепленные международно-правовым документом, защищать свои права «через голову государства» в надгосударственных органах [8]. В современной ситуации именно суды, созданные для контроля за выполнением государствами положений региональных конвенций о защите прав человека и основных свобод, рассматривающие жалобы граждан на нарушение таких конвенций, имеющие механизм исполнения своих решений, являются наиболее авторитетным и эффективным способом защиты прав и свобод человека.

3. Национальный уровень защиты

3.1. Конституция Российской Федерации 1993 г.

В Конституции РФ правам и свободам человека и гражданина посвящена гл. 2, а в ч. 1 ст. 55 Конституции закреплено, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, Конституция не умаляет и не исключает применения других актов о защите прав человека.

Как отмечает В.М. Жуйков, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры нашли широкое применение в деятельности Конституционного Суда, что также подтверждает их непротиворечивость Конституции. Он также приводит примеры успешного решения судами РФ дел о защите трудовых прав (при существовавших в тот момент пробелах в российском законодательстве) с применением норм международного права: Конвенции МОТ от 28 июня 1930 г. № 29 и ст. 8 Пакта о гражданских и политических правах, где было четко описано, что понимается под принудительным или обязательным трудом. Уже позднее положения о принудительном труде вошли в Трудовой Кодекс РФ 2001 г. [18].

С точки зрения сравнения степени защиты, которые дают Конвенция и Конституция РФ, распространенным подходом становится указывать на то, что положения Конституции РФ о правах человека практически идентичны с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Например, указывается, что Конституция и Европейская Конвенция не просто основываются на одних и тех же идеях, но и написаны одними и теми же фразами [16].

Действительно, совпадений в обозначении прав и свобод человека, много. Формулировки дословно не совпадают, о том, где они лучше, можно спорить. Но главное, как представляется, не обозначение (это – декларация) конкретного права или свободы, а то, как они применяются и какова практика их защиты Конституционным Судом на национальном уровне и Конвенцией на наднациональном. Бесспорную значимость, таким образом, приобретают толкование норм Конституции РФ Конституционным Судом, и толкование норм Конвенции Европейским Судом по правам человека. И вот здесь понимание «идентичных» формулировок может различаться и вопрос о том, кто лучше: национальный или наднациональный орган осуществляет защиту конкретного права человека становится спорным. Но понятно одно: защита, получаемая от Конституционного Суда не равна защите от наднационального органа и не может ее полностью заменить. Это даже не говоря о самом смысле наднациональной защиты как возможности получить защиту от своего государства, пусть и субсидиарного характера. Поэтому уповать на то, что при отсутствии возможности обращения в ЕСПЧ гражданин сможет получить защиту от КС без ущерба для итога такой защиты, было бы наивным.

Показательный пример «уклонения» Конституционного Суда от острых вопросов приводит М.А. Лихачев. Он критикует КС за недостатки аргументации в его Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З, где, оценивая изменения в ст. 79 и 125 Конституции, КС воздержался от сопоставления предлагаемых поправок с ч. 1 ст. 17 и ч. 3 ст. 46 Конституции и свел аргументацию к следующему указанию: приведенные положения не предполагают отказа РФ от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, сам механизм предназначен для выработки конституционно приемлемого способа исполнения решений международных органов при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции (п. 3.3 Заключения). М.А. Лихачев подчеркивает, что в данном случае речь идет даже не о слабости доводов, а об отсутствии малейшего объяснения при прямом игнорировании конституционных положений, хотя важно понять: как КС РФ в контексте президентских поправок в Основной Закон соотносит отказ от исполнения решения международного правозащитного органа с правом на международную защиту

(ч. 3 ст. 46 Конституции) и с обязанностью государства признавать и гарантировать права человека «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» (ч. 1 ст. 17) [19].

Из приведенного примера усматривается, что КС вряд ли сможет встать на сторону гражданина в его споре с государством.

3.2. Отраслевое процессуальное законодательство Российской Федерации

Рассмотрение судами административных, гражданских и уголовных дел, в случаях, когда оно производится в полном соответствии с нормами процессуального законодательства, способно в полной мере обеспечивать защиту прав и свобод человека. Для этого все необходимые инструменты у судов имеются, необходимо только умение и желание ими пользоваться. Процессуальное законодательство (Арбитражный процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Кодекс административного судопроизводства, Уголовно-процессуальный кодекс) представляют собой каждый образец процессуальной формы рассмотрения дел, данная форма характеризуется системностью и обязательностью. Само по себе следование этой форме позволяет судье не просто правильно рассмотреть дело, но и защитить права каждого участника судопроизводства и, тем самым, уберечь государство от предъявления к нему впоследствии претензий (жалоб) в наднациональные органы в связи с нарушением прав человека.

В частности, развивающееся законодательство и практика административного судопроизводства, могут служить гарантами защиты частных лиц от произвола административных органов и должностных лиц (субъектов, наделенных властью). Кодекс административного судопроизводства (КАС) определяет порядок защиты от незаконных нормативных актов (гл. 21), незаконных действий и решений лиц, наделенных государственными и публичными полномочиями (гл. 22), нарушений избирательных прав (гл. 24), защиту некоторых элементов справедливого судебного разбирательства (гл. 26).

Однако, стать полноценным защитником прав и свобод человека КАС не сможет, поскольку законодатель при формировании административного судопроизводства выбрал не правозащитное, а репрессивное направление. Этому направлению соответствует наличие в КАС большого числа дел, возбуждаемых именно по инициативе публичного субъекта против ответчика – частного лица. Таким образом, нарушена изначальная идея дел, возникающих из административных (публичных) правоотношений, состоявшая в том, чтобы защиту в суде получала «слабая» сторона – частное лицо в своем споре с «сильной» стороной – государством в лице его органов. В настоящее время КАС все больше смыкается с процессуальными правилами «наказательной» юрисдикции, т. е. Уголовно-процессуальным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях. Так, в КАС имеются правила о рассмотрении дел о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий и общественных объединений, религиозных организаций, средств массовой информации (гл. 27); депортации граждан (гл. 28), об административном надзоре (гл. 29), принудительной госпитализации (гл. 30) и др. Во всех указанных делах инициатором их рассмотрения выступает именно та «сильная» сторона, от неправомерных действий которой гражданин должен быть защищен. Основания для применения данных репрессивных мер содержатся отнюдь не в КАС, а в специальном законодательстве (например, п. 2 ч. 3 ст. 262 КАС отсылает к установленным федеральным законом основаниям для приостановления деятельности или ликвидации политической партии, религиозной или иной организации, для прекращения деятельности средств массовой информации и т. д.), т. е. суд при рассмотрении дела использует не гражданскую процессуальную форму, которая создала бы возможности равенства сторон, и даже не правила КАС, а именно специальный закон, посвященный, к примеру, средствам массовой информации. У суда, таким образом, развязаны руки для применения репрессивного воздействия. Многочисленные дела против СМИ свидетельствуют о том, что о правах человека при рассмотрении подобных дел суды не вспоминают. В частности, о правах, закрепленных в Конституции РФ – равенство (ст. 19), неприкосновенность частной жизни (ст. 23), неприкосновенность жилища (ст. 25), свобода передвижения (ст. 27), свобода совести (ст. 28), свобода мысли и слова, свобода массовой информации и запрет цензуры (ст. 29), право на объединения в союзы (ст. 30), право на собрания, митинги и демонстрации (ст. 31), защита частной собственности (ст. 35, 36). К сожалению, современные российские суды не свободны от укоренившейся советской привычки – презумпции правоты и непогрешимости государственного органа. Правозащита, напротив, требует иных презумпций, в связи с чем, конечно, рассчитывать на защиту прав и свобод именно судом первой инстанции федеральных судов затруднительно.

ISSN 2658-4050 (Online)

Само становление КАС сопровождалось многочисленными спорами о его сущности [20; 21; 22, с. 105; 23, с. 12–13; 24–26]. Можно было бы предположить, что КАС претендует на развитие одного из вида производств, известного гражданскому судопроизводству, – производства по делам из публичных правоотношений, где слабой стороне противостоит публичный субъект, сторона заведомо более сильная. Однако, среди категорий дел, как перенесенных в КАС из Гражданского процессуального кодекса (например, бывшие гл. 28 и 29 ГПК), так и заново введенных, бо́льшую часть составляют дела, где слабая сторона выступает именно *ответчиком.* Последнее обстоятельство как раз и может выступить соединительным мостиком с нормами о наказании за совершение административного правонарушения [27, с. 32].

Уголовное судопроизводство, осуществляемое на основании норм УПК, теоретически, могло бы быть гарантией справедливого подхода к участникам уголовного судопроизводства (ст. 49–52 Конституции), а также гарантом соблюдения таких конституционных прав граждан как право на жизнь (ст. 20 Конституции), недопустимость пыток и унижений (ст. 21 Конституции), свобода и личная неприкосновенность, недопустимость произвольных арестов и содержания под стражей (ст. 22 Конституции). Теоретически, эти нормы Конституции РФ должны быть развиты в нормах отраслевого законодательства и должны гарантировать справедливое уголовное судопроизводство. В УПК присутствуют вполне соответствующие духу Конституции РФ и норм международного права положения о неприкосновенности личности (ст. 10 УПК), уважении ее чести и достоинства (ст. 9 УПК), презумпция невиновности (ст. 14 УПК), и много других, включая многочисленные процессуальные возможности индивидуального подхода к сторонам уголовного судопроизводства и соблюдения прав обеих. Но чем при этом объяснить аресты по ненасильственным преступлениям малозначительного характера женщин, имеющих детей? Почему все многочисленные, предусмотренные национальным законодательством гарантии, в уголовном судопроизводстве не срабатывают?

Многочисленные свидетельства, фиксируемые правозащитниками, не позволяют надеяться на то, что права человека будут защищены непосредственно судом первой инстанции при рассмотрении конкретного дела. В этом есть обоснованные сомнения. В.М. Жуйков пишет, в частности, об атмосфере страха и способах давления на судей (как законодательно установленных, так и иных) [28]. Вряд ли обозначенные им проблемы позволят надеяться, что судья будет смел и принципиален при решении вопроса о правах человека. Более того, если раньше федеральные суды действовали с оглядкой на ЕСПЧ, то сейчас подобной опасности для них нет и они могут ориентироваться только на мнение вышестоящих судов своей системы. Даже позиция КС для них не так важна, учитывая, что условия обращения в КС для граждан значительно усложнились: одно только правило исчерпания всех возможностей для обжалования конкретного акта надежно защищает судей от попадания их решений на глаза Конституционного Суда РФ.

Ранее национальные суды были включены вместе с ЕСПЧ в единый механизм: правоотношение, как отмечает А.Р. Султанов, возникающее при реализации охраняемых Конвенцией прав и свобод, может быть окончено вынесением решения национального суда и восстановлением нарушенных прав и свобод, при этом, когда национальные механизмы не сработали, правоотношение продолжается в ЕСПЧ и заканчивается оно лишь тогда, когда субъективное право реализовано и достигнута цель его осуществления [29, с. 11]. Выпадение из этого механизма ключевого звена – возможности обращения в Европейский Суд, создает период неопределенности применительно к проблеме эффективной защиты прав человека и основных свобод в РФ.

3.3. Иные национальные способы защиты

Среди внутренних структур контроля за соблюдением прав человека можно выделить целый ряд государственных и общественных органов – Уполномоченный по правам человека в РФ, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата РФ, полиция, прокуратура и др. [9].

Однако, инструменты указанных лиц и организаций в основном бюрократические (рассмотрение жалоб, составление отчетов о состоянии прав человека за определенный период и т. п.). Что же касается полиции и прокуратуры, то они, по определению, правозащитными структурами не являются и напрасно включены в этот список. Напротив, эти органы должны находиться под контролем правозащитных организаций с точки зрения соблюдения сотрудниками полиции и прокуратуры прав человека.

4. Выводы

Важнейшее свойство системы прав человека – ее динамизм, непрекращающееся развитие системы. Оно происходит в нескольких формах: допол-

нение перечня прав человека, расширение содержания конкретного права человека, повышение правовых и материальных гарантий его реализации. Но перечень прав и свобод остается традиционным, нормативное закрепление новых прав случается редко. Это свидетельствует о консервативности системы прав человека. Значительный регуляторный потенциал заложен в общих формулах прав человека, абстрактность формулировок выступает основой регулирования [30].

Такое живое регулирование осуществляют наднациональные суды, применяя региональные Конвенции о защите прав человека. В ситуации выхода России из Совета Европы и ее отключения от работы с Европейским Судом по правам человека, место Конвенции и ЕСПЧ будет пустовать, заменить эти инструменты невозможно. РФ отказалась от очень эффективного инструмента. Эффективным и удобным этот инструмент был не только для граждан РФ (они, безусловно, потеряли много с его утратой), но и для государства, позволяя реформировать российское законодательство в направлении общего прогресса. В сложившейся ситуации надежда только на то, что сама концепция прав человека все же воспринята российскими судьями и при рассмотрении конкретных дел они будут об этих правах помнить.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Dixon M. Textbook on International Law / M. Dixon. – 6th ed. – Oxford University Press, 2007. – 372 p.

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

3. Ковлер А. И. «Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека / А. И. Ковлер // Международное правосудие. – 2019. – № 3. – С. 52–63.

4. Певцова Н. С. Физические аспекты существования человека в отечественном конституционном строительстве / Н. С. Певцова // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 12. – С. 51–57.

5. Спано Р. Какова роль долга, обязанностей и обязательств человека в нашем европейском дискурсе о правах человека? / Р. Спано // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. – 2022. – № 1. – С. 148–153.

6. Исполинов А. С. Правовой статус Всеобщей Декларации прав человека (к 70-летию принятия) / А. С. Исполинов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 4. – С. 100–107.

7. Hoover J. Rereading the Universal Declaration of Human Rights: plurality and contestation, not consensus / J. Hoover // Journal of Human Rights. – 2013. – Vol. 12, № 2. – P. 217–241.

8. Ковлер А. И. Европейская Конвенция в международной системе защиты прав человека : моногр. / А. И. Ковлер. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 304 с.

9. Уваров А. А. Вопросы применения норм международного права по правам человека в России / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 10. – С. 3–6.

10. Панова Е. В. Роль договорных органов в деле поощрения и защиты прав человека (на примере Комитета по правам человека) / Е. В. Панова // Юрист-международник. – 2005. – № 2. – С. 49–54.

11. Безбородов Ю. С. О лоскутной интеграции африканских государств / Ю. С. Безбородов // Международное публичное и частное право. – 2020. – № 4. – С. 3–6.

12. Киселева О. А. Теоретико-прикладные аспекты взаимодействия международной и национальной правовых систем / О. А. Киселева // Правоприменение. – 2022. Т. 6, № 1. – С. 50–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).50-62.

13. Любченко М. Я. Постановления Европейского Суда по правам человека как «мягкое право» (soft law) / М. Я. Любченко // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 3. – С. 256–270.

14. Липкина Н. Н. Толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека и верховенство права / Н. Н. Липкина // Журнал российского права. – 2015. – № 4 (220). – С. 130–142.

15. Ковлер А. И. Эволютивное толкование Европейской Конвенции по правам человека: возможности и пределы. Европейский Суд по правам человека как субъект толкования права / А. И. Ковлер // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 3 (58). – С. 92–100.

16. Гальперин М. Л. Поправки к Конституции и вопросы толкования в национальном и международном правосудии / М. Л. Гальперин // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 12. – С. 181–189.

17. Султанов А. Р. 25 лет в Совете Европы и снова дискуссия об обязательности Постановлений ЕСПЧ / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2021. – № 6. – С. 154–178.

18. Жуйков В. М. Российское законодательство и международное право: проблемы взаимодействия на основе Конституции Российской Федерации / В. М. Жуйков // Закон. – 2020. – № 3. – С. 115–125.

19. Лихачев М. А. Международное и внутригосударственное право: есть ли первый среди равных? / М. А. Лихачев // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3 (132). – С. 30–44.

20. Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или краткая история российской административной юстиции / А. Т. Боннер // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9, № 4. – С. 31–51.

21. Гречкина О. В. Развитие научных идей должно основываться на модернизации современного административного процессуального законодательства / О. В. Гречкина // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 7–10.

22. Громошина Н. А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве / Н. А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9, № 4. – С. 96–112.

23. Грубцова С. П. Правовые презумпции в судебном административном процессуальном праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. П. Грубцова. – Екатеринбург, 2018. – 30 с.

24. Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии / А. В. Новиков // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 70–80.

25. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 7–23.

26. Щепалов С. В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы / С. В. Щепалов // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 42–46.

27. Терехова Л. А. Дрейф административного судопроизводства / Л. А. Терехова // Вестник гражданского процесса. – 2020. – Т. 10, № 3. – С. 30–50.

28. Жуйков В. М. О некоторых проблемах принципа независимости судей / В. М. Жуйков // Закон. – 2019. – № 10. – С. 122–136.

29. Султанов А. Р. Постановления Европейского Суда по правам человека в гражданском процессе Российской Федерации : автореф. … канд. юрид. наук / А. Р. Султанов. – Казань, 2022. – 34 с.

30. Никитина Е. Е. Система прав и свобод человека в условиях технологической революции / Е. Е. Никитина // Журнал российского права. – 2020. – № 8. – С. 27–44.

REFERENCES

1. Dixon M. *Textbook on International Law*, 6th ed. Oxford, Oxford University Press, 2007. 372 p.

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

3. Kovler A.I. "Moral sovereignty" in the face of "state sovereignty" in the European system of human rights protection. *Mezhdunarodnoe pravosudie = International Justice*, 2019, no. 3, pp. 52–63. (In Russ.).

4. Pevtsova N.S. Physical aspects of human existence in domestic constitutional construction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 12, pp. 51–57. (In Russ.).

5. Spano R. What is the role of human duty, duties and obligations in our European discourse on human rights? *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka. Rossiiskoe izdanie = Bulletin of the European Court of Human Rights. Russian edition*, 2022, no. 1, pp. 148–153. (In Russ.).

6. Ispolinov A.S. Legal status of the Universal Declaration of Human Rights (to the 70th anniversary of adoption). *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative constitutional review*, 2018, no. 4, pp. 100–107. (In Russ.).

7. Hoover J. Rereading the Universal Declaration of Human Rights: plurality and contestation, not consensus. *Journal of Human Rights*, 2013, vol. 12, no 2, pp. 217–241.

8. Kovler A.I. *European Convention in the international system for the protection of human rights*, Monograph. Moscow, Norma Publ., 2019. 304 p. (In Russ.).

9. Uvarov A.A. Questions of the application of international law on human rights in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2021, no. 10, pp. 3–6. (In Russ.).

10. Panova E.V. The role of treaty bodies in the promotion and protection of human rights (on the example of the Human Rights Committee). *Yurist-mezhdunarodnik = International Lawyer*, 2005, no. 2, pp. 49–54. (In Russ.).

11. Bezborodov Yu.S. On patchwork integration of African states. *Publichnoe i chastnoe mezhdunarodnoe pravo = Public and private international law*, 2020, no. 4, pp. 3–6. (In Russ.).

12. Kiseleva O.A. Theoretical and applied aspects of interaction between the international and national legal systems. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 1, pp. 50–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).50-62. (In Russ.).

13. Lyubchenko M.Ya. Decisions of the European Court of Human Rights as "soft law" (soft law). *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of civil procedure*, 2017, no. 3, pp. 256–270. (In Russ.).

14. Lipkina N.N. Interpretation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by the European Court of Human Rights and the Rule of Law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 4, pp. 130–142. (In Russ.).

15. Kovler A.I. Evolutionary Interpretation of the European Convention on Human Rights: Possibilities and Limits. European Court of Human Rights as a Subject of Interpretation of Law. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitelnogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2016, no. 3, pp. 92–100. (In Russ.).

16. Galperin M.L. Amendments to the Constitution and issues of interpretation in national and international justice. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2020, no. 12, pp. 181–189. (In Russ.).

17. Sultanov A.R. 25 years in the Council of Europe and again the discussion about the binding nature of the ECHR judgments. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of civil procedure*, 2021, no. 6, pp. 154–178. (In Russ.).

18. Zhuykov V.M. Russian Legislation and International Law: Problems of Interaction Based on the Constitution of the Russian Federation. *Zakon = Law*, 2020, no. 3, pp. 115–125. (In Russ.).

19. Likhachev M.A. International and domestic law: is there a first among equals? *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian legal journal,* 2020, no. 3, pp. 30–44. (In Russ.).

20. Bonner A.T. Preface to the textbook on administrative proceedings, or a brief history of Russian administrative justice. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of civil procedure*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 201–230. (In Russ.).

21. Grechkina O.V. The development of scientific ideas should be based on the modernization of modern administrative procedural legislation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2018, no. 9, pp. 7–10. (In Russ.).

22. Gromoshina N.A. On the principle of activity of the court in administrative proceedings. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of civil procedure*, 2019, vol. 9, no. 4, pp. 96–112. (In Russ.).

23. Grubtsova S.P. *Legal presumptions in judicial administrative procedural law*, Cand. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2018. 30 p. (In Russ.).

24. Novikov A.V. Administrative procedural form: scientific and legal realities. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2015, no. 11, pp. 70–80. (In Russ.).

25. Starilov Yu.N. Administrative legal proceedings and administrative procedures: towards systemic interaction and an appropriate level of legal regulation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2018, no. 3, pp. 7–23. (In Russ.).

26. Shchepalov S.V. On the discretion of the court within the framework of the administrative procedural form. *Rossiiskaya yustitsia = Russian justice*, 2015, no. 6, pp. 42–46. (In Russ.).

27. Terekhova L.A. Drift of administrative proceedings. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of civil procedure*, 2020, vol. 10, no. 3, pp. 30–50. (In Russ.).

28. Zhuykov V.M. On some problems of the principle of independence of judges. *Zakon = Law*, 2019, no. 10, pp. 122–136. (In Russ.).

29. Sultanov A.R. *Decisions of the European Court of Human Rights in the civil process of the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. Kazan, 2022. 34 p. (In Russ.).

30. Nikitina E.E. The system of human rights and freedoms in the context of the technological revolution. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2020, no. 8, pp. 27–44. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Терехова Лидия Александровна – доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшей школы, заведующий кафедрой гражданского и арбитражного процесса
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: lydia@civpro.info
SPIN-код РИНЦ: 1478-7958; AuthorID: 678373
ResearcherID: AAR-1012-2021

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Lydia A. Terekhova – Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher School; Head, Department of Civil and Arbitration Procedure
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: lydia@civpro.info
RSCI SPIN-code: 1478-7958; AuthorID: 678373
ResearcherID: AAR-1012-2021

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Терехова Л.А. Национальный и наднациональный механизмы защиты прав и свобод человека в современных условиях / Л.А. Терехова // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 208–219. – DOI: 10.52468/ 2542-1514.2022.6(4).208-219.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Terekhova L.A. National and supranational mechanisms for the protection of human rights and freedoms in contemporary conditions. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 208–219. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 208-219. (In Russ.).

УДК 340.13+340.924
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).220-243

CC BY 4.0

КРИТЕРИИ НОРМАТИВНОСТИ ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИЙСКОЙ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

Е.В. Тимошина, А.А. Краевский
Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
15 февраля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Интерпретационный правовой акт, нормативный правовой акт, норма права, толкование права, мониторинг правоприменения, применение права и правотворчество, официальные разъяснения, судебная аргументация, административная юстиция

Анализируется практика применения российскими судами норм об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Выявляются юридико-технические дефекты соответствующих норм, отмечается неясность данного легального понятия. Указывается, что данные акты отличаются от нормативных и подпадают под доктринальное понятие интерпретационных актов. Предлагается авторское понимание интерпретационных актов в сравнении с нормативными и правоприменительными. На основе анализа судебных решений предлагается типология интерпретационных коллизий и аргументов в пользу удовлетворения административного иска или отказа в нем, выявляются используемые судами критерии нормативности интерпретационных актов. Раскрываются основные проблемы правоприменения и возможные пути их решения.

CRITERIA FOR THE NORMATIVITY OF INTERPRETATIVE LEGAL ACTS IN RUSSIAN JUDICIAL PRACTICE

Elena V. Timoshina, Arseny A. Kraevsky
St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia

Article info
Received –
2022 February 15
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Interpretative legal act, normative legal act, legal norm, legal interpretation, monitoring the application of laws, law-creation and law-application, authoritative explanation, judicial argumentation, administrative justice

The subject. The article focuses on the concept of *acts which clarify legislation and have normative properties* (acts with normative properties, or *ANPs*). This concept was introduced in Russia's procedural legislation in 2016 in order to allow such acts to be challenged by way of judicial review. *ANPs* are different from normative acts and, in accordance with the established doctrinal classification, can be described as interpretational acts.
The purpose of the article is to examine the nature of *ANPs* and the way in which Russia's courts decide judicial review claims which seek to challenge *ANPs*.
The methodology includes interpretation of Russian procedural legislation and analysis of doctrinal researches on judicial review of ANP. The authors also analyze the materials of the empiric monitoring of judgments in *ANP* judicial review cases and ascertain the criteria of normativity which are relied upon by Russia's courts when identifying *ANPs* and distinguishing between *ANPs* and other legal acts – primarily, between *ANPs* and normative acts.
The main results, scope of application. The authors describe the drafting defects in the procedural legislation and maintain that the statutory definition of *ANP* lacks clarity. The authors put forward their own definition of *ANP* as distinguished from normative acts, on the one hand, and acts that apply legal norms, on the other hand. The authors argue that, in contrast to normative acts, *ANPs* not only lay down the will of the issuing authority, but also have a knowledge acquisition (cognitive inquiry) component in them. There is a logical and semantic link between the content of an *ANP* and the norms which are contained in a normative act and are interpreted by the *ANP*. In contrast to an act of legal application, the validity of an *ANP* depends not only on the competence of the authority that issued the ANP, but also on the validity of the normative act interpreted by the *ANP*. Further, acts of legal application, but not *ANPs*, establish a logical correspondence between individual objects and the general concepts used in legal norms.

The authors also analyze the doctrinal works on judicial review of *ANP*. The scholars who criticize the introduction of this procedure in the legislation believe the concept of ANP to be superfluous for various reasons and argue that *ANPs* are either non-normative acts or defective normative acts. The authors of this article, however, maintain that the scholars who criticize the concept of ANP do not take into account the special nature of *ANP* normativity – i.e., normativity of interpretational acts. The authors put forward a hypothesis regarding the way in which courts are likely to treat *ANP* judicial review cases, describe the materials of the empiric monitoring, and then provide the statistical result of the said monitoring.

Conclusions. The analysis of the content of judicial acts allowed the authors to identify five types of interpretational collisions between the original legislative norm and its interpretation (clarification) in an *ANP*. The reasoning of the courts was analyzed to reconstruct the criteria used by the courts to establish whether a challenged legal act has normative properties. The authors identified that the courts consider that there are two ways in which an *ANP* can acquire normative properties: either through the expression of the will of the issuing authority or through actual application of an *ANP*. The authors describe the criteria of both types of *ANP*.

The authors conclude the article with the description of the main problems revealed during the monitoring and propose their possible solutions.

1. Введение: постановка проблемы

В 2016 г. под влиянием правовой позиции Конституционного Суда (далее – КС) РФ в российском процессуальном законодательстве появился новый институт – обжалование *актов*, *содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами* (далее – АНС), отличных от нормативных правовых актов, оспаривание которых было возможно и ранее. Такое законодательное нововведение переводит в практическую плоскость теоретические споры о понятии нормативности и связи нормативности и интерпретации. Выявление признаков нового юридического понятия, позволяющих, с одной стороны, констатировать существование особого юридического явления, а с другой – разграничить его с явлениями уже известными, представляет собой сложную теоретическую и практическую проблему. Цель статьи – на основе мониторинга судебной практики по оспариванию АНС обнаружить критерии нормативности, которые используются российскими судами для идентификации АНС и их отграничения от иных видов правовых актов – прежде всего нормативных, а также выявить понимание судами соотношения оспариваемых разъяснений с разъясняемыми правилами. Учитывая распространенное несоответствие между нормативными актами и их применением, характеризуемое как кризис правоприменения [1, с. 160], анализ судебной практики особенно актуален для исследования российской правовой системы.

2. Проблема понятия АНС в законодательстве и разъяснениях высших судов

Проблемы судебного оспаривания АНС не в последнюю очередь обусловлены дефектами юридико-технической конструкции ст. 217.1 Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС) РФ и ст. 195.1 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК) РФ[1], прежде всего неясностью понятия АНС и в особенности *нормативных свойств*, а именно того, чему они атрибутируются – разъяснениям существующих правил или правилам, вводимым соответствующим актом под видом разъяснений.

Легальное понятие АНС как будто бы указывает на доктринальное понятие *интерпретационного акта*, т. е. акта официального (легального или аутентичного) нормативного толкования, и такому официальному разъяснению и атрибутируются нормативные свойства, т. е. предполагается, что данное органом разъяснение будет являться обязательным для всех случаев толкования и применения толкуемой нормы. Соответственно, главная задача суда состоит в том, чтобы оценить соответствие таких нормативных разъяснений действительному смыслу разъясняемых актом положений.

Часть 2 ст. 217.1 КАС РФ в качестве основания оспаривания акта указывает наличие у него нормативных свойств и несоответствие акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений. Пункт 2 ч. 3 ст. 217.1 КАС РФ отчасти проливает свет на понятие нормативных свойств – они поз-

[1] С учетом того, что текст указанных статей практически идентичен, в дальнейшем мы будем использовать в качестве примера ст. 217.1 КАС РФ, подразумевая, что соответствующие рассуждения верны и для ст. 195.1 АПК РФ.

воляют применить оспариваемый акт неоднократно в качестве *общеобязательного предписания* в отношении неопределенного круга лиц.

Вместе с тем предлагаемые в ч. 5 данной статьи два варианта судебных решений, которые могут быть приняты по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании АНС, не учитывают специфику интерпретационного акта. Из ч. 5 рассматриваемой статьи следует, что суд может либо 1) удовлетворить административный иск в случае, если оспариваемый акт не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные ими общеобязательные правила для неопределенного круг лиц и неоднократного применения, либо 2) отказать в удовлетворении иска, если оспариваемый акт не обладает нормативными свойствами *и* соответствует содержанию разъясняемых им положений. Таким образом, конструкция данной статьи не предполагает ситуацию, когда интерпретационный акт, разъяснения которого обладают нормативными свойствами, которыми он не может не обладать, будучи актом нормативного толкования, соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Отсюда следует, что нормативные свойства указывают не на нормативность разъяснений, а на нормативность правил, устанавливаемых под видом акта толкования, – *общеобязательных предписаний*; обнаружение нормативных свойств интерпретационного акта означает несоответствие содержанию разъясняемых им нормативных положений, а соответствие – указывает на отсутствие нормативных свойств. Таким образом, нормативные свойства являются не сущностным признаком интерпретационного акта, характеризующим нормативный характер содержащихся в нем разъяснений (как это можно предположить, исходя из понятия интерпретационного акта), а присваиваются ему только в случае, если под видом акта толкования им устанавливаются новые правила. Иными словами, нормативными свойствами, согласно логике данной статьи, интерпретационный акт не обладает, а приобретает их только тогда, когда фактически становится нормативным.

Возможно, юридико-технические дефекты рассматриваемой статьи КАС имеют своим источником Постановление КС РФ 31 марта 2015 г. № 6-П, в котором вводится понятие АНС. С помощью данного понятия Суд обозначает не интерпретационный акт, а акт, который под видом толкования устанавливает новое правовое регулирование, и именно вследствие этого акт приобретает нормативные свойства, которые приписываются не разъяснению, а вводимым данным актом правилам. Таким образом, понятие АНС используется Судом применительно к юридически дефектному акту, действительность которого, благодаря данному Постановлению, теперь может быть оспорена. Иными словами, нормативные свойства акта-разъяснения появляются в результате расхождения толкования с действительным смыслом интерпретируемых им норм и предстают как дефект и основание оспаривания.

Данный вывод подтверждается в том числе тем, что при характеристике акта нормативного толкования (п. 3) КС не атрибутирует ему нормативных свойств; кроме того, в резолютивной части Постановления Суд использует понятие актов, которые «формально не являются нормативно-правовыми актами, но *фактически* обладают нормативными свойствами», что указывает на то, что наличие у интерпретационного акта нормативных свойств, по мнению КС, не предполагается понятием такого акта, представляет собой фактический дефект акта, а не его существенный признак. Возможно, отсутствие в Постановлении КС РФ разграничения между нормативностью правил и нормативностью разъяснений и обусловило несовершенства в конструкции нормы ст. 217.1 КАС РФ, исключающей возможность существования интерпретационного акта, т. е. акта, разъяснения которого обладают нормативными свойствами *и* соответствуют содержанию разъясняемых им нормативных положений.

Таким образом, хотя цель введения данной статьи состояла в том, чтобы сделать возможным судебное оспаривание интерпретационных актов, устанавливающих под видом толкования новое правовое регулирование, конструкция статьи такова, что понятию интерпретационного акта в ней не находится места: если акт соответствует действительному смыслу разъясняемых им законоположений, то он рассматривается как не обладающий нормативными свойствами, т. е. как индивидуальный акт, если не соответствует – данный акт приобретает нормативные свойства, т. е. становится нормативным. Соответственно каждый акт неправильного нормативного толкования, т. е. толкования, не соответствующего действительному смыслу разъясняемых им законоположений, рассматривается как неуполномоченный акт правотворчества, а следовательно, неправильного толкования в принципе быть не может.

Ясность в понятие АНС вносит Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г.

№ 50, которое присваивает нормативные свойства *результатам толкования норм права*, которые (результаты толкования) используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц. Таким образом, Верховный Суд (далее – ВС) РФ реанимирует в судебной практике доктринальное понятие интерпретационного акта, свойства нормативности которого относятся к *разъяснениям* содержания толкуемой соответствующим органом нормы.

3. Доктринальное понятие интерпретационного акта

К основным признакам интерпретационного акта доктрина относит следующие.

1. Интерпретационные акты могут издаваться органами, обладающими правотворческими полномочиями (*аутентичное* толкование), а также органами, наделенными полномочиями толкования (*делегированное* (*легальное*) толкование).

2. Принципиальная особенность интерпретационных актов – отсутствие нормативной новизны, т. е. они не устанавливают новые правовые нормы, не изменяют и не отменяют действующие; их содержание не может выходить за рамки содержания толкуемых норм. По замечанию А.Ф. Черданцева, «если такое положение фактически… имеет место, то это противоречит… правовой природе [интерпретационных актов]», так как «интерпретационные нормы – это положения *intra legem* (внутри закона), но не *extra legem* (вне закона)» [2, с. 157].

3. Соответственно их содержание составляют не нормы права, а «нормативные положения *о применении юридических норм*» [3, с. 355] или «предписания о том, как следует толковать и применять действующие нормы права» [2, с. 158]. Такие предписания иногда называются *интерпретационными нормами*, предписывающими определенное понимание законов, *нормами-разъяснениями*, *нормами о нормах* [2, с. 157], *правоположениями* [3, с. 354], *конкретизирующими нормативными предписаниями* или *нормативными разъяснениями* [4, с. 35–38]. Как отмечает С.С. Алексеев, «по отношению к правовым нормам они представляют собой результаты официального нормативного толкования действующего права – логическими выводами из одной, а чаще из нескольких связанных между собой юридических норм, сформулированных на основе данных юридической практики» [3, с. 355][2]. В доктрине подчеркивается вспомогательный и вторичный (по отношению к интерпретируемым положениям) характер такого рода интерпретационных норм, которые являются «вспомогательными нормами правоприменения» [3, с. 355], «правилами понимания и применения действующего законодательства» [4, с. 34–35].

4. Интерпретационные акты являются не результатом правотворчества, а обобщенными результатами деятельности, относящейся к применению права [3, с. 355], соответственно положения интерпретационных актов, как правило, адресуются правоприменительным органам, а не субъектам, действия которых непосредственно регулируются интерпретируемой нормой [2, с. 158]. В правоприменительной практике, отмечает А.Ф. Черданцев, интерпретационные акты не должны браться за основу решения юридического дела: «Субъект, решающий дело, должен ссылаться на закон как юридическое основание решения. Интерпретационный акт может использоваться лишь как один из аргументов того или иного понимания закона, той или иной юридической квалификации факта» [2, с. 158].

Предложенные доктриной характеристики интерпретационного акта могут быть дополнены для более точного его отграничения от нормативных и правоприменительных актов.

4. Интеллектуально-волевая природа интерпретационного акта

Толкование какого-либо текста направлено на выявление его смысла и представляет собой акт познания.

Простейший случай – толкование гражданином текста закона с целью определения своих дальнейших действий. Такое толкование права является предпосылкой любых осознанных действий, входящих в сферу правового регулирования. Так, гражданин, желающий покататься на электросамокате в парке, прочитает правила его посещения и, в зависимости от вывода, который он сделает, осуществит свой замысел или оставит электросамокат дома. Юрисконсульт, составляющий договор аренды, основывается на определенном толковании гражданского законодательства, в частности, оценивает, какие его нормы являются императивными, а какие – диспозитивными, как именно императивные нормы ограничивают в данном случае свободу договора и т. д. Такое толкование

[2] Ср.: «Общей чертой актов официального толкования является то, что они не ставят своей задачей создание новых правовых норм; их значение ограничивается логическим развитием, уточнением и конкретизацией действующего права в целях его наиболее правильной и эффективной реализации» [4, с. 29].

ISSN 2542-1514 (Print)

можно назвать *толкованием-пониманием*, им пронизана вся юридическая деятельность.

Второй случай толкования включает в себя дальнейший шаг – лингвистическое формулирование результата толкования. Возникает две формулировки нормы – оригинальный текст правового акта и текст, созданный интерпретатором. Утверждение интерпретатора основано на предположении о логической эквивалентности[3] обеих формулировок или о логическом следовании интерпретационной формулировки из оригинальной формулировки (если речь идет о том, что К.Э. Альчуррон и Е.В. Булыгин называли *родовой субсумцией* [6, с. 161])[4]. В данном случае имеет место толкование-понимание, выраженное словесно. Гражданин, отвечающий на вопрос своей супруги о возможности покататься на электросамокате в парке, выражает свое понимание текста правил посещения парка. Подобное же толкование осуществляют юрисконсульт, который готовит правовое заключение для руководителя организации, или правовед, пишущий комментарий к закону. Такое толкование можно назвать *толкованием-объяснением*.

Третий случай толкования также предполагает словесное выражение результата толкования, однако отличается от второго своими последствиями. Интерпретатор не просто объясняет, как он понимает интерпретируемый текст, а заявляет, как именно он *должен* пониматься во всех случаях толкования и применения нормы. Здесь к семантическому аспекту (установлению смысла) добавляется прагматический, связанный с волеизъявлением интерпретатора, направленным на отождествление оригинальный и производной формулировок нормы. Такое толкование представляет собой сочетание двух актов – *акта познания* и *акта воли*. Его можно назвать *толкованием-разъяснением*, формой которого и выступает *интерпретационный акт*. Иными словами, *нормативное толкование-разъяснение* в качестве содержания интерпретационного акта имеет двойственную – интеллектуально-волевую природу[5].

При этом оригинальная формулировка нормы не всегда тождественна ее буквальному смыслу. Классическая теория толкования, из которой мы исходим (см., напр.: [8, с. 387–395; 9, с. 53–62, 127–141]), предполагает, что буквальный смысл нормы может отличаться от ее действительного смысла, так как для выявления первого используются способы толкования, относящиеся только к самому тексту нормы, в то время как для выявления второго – все доступные инструменты толкования, включая системный, логический и телеологический способы. Если действительный смысл нормы, выраженный в интерпретационном акте, шире ее буквального смысла, можно говорить о расширительном толковании, если уже – об ограничительном. В обоих случаях интерпретатор утверждает логическую эквивалентность двух формулировок нормы, как и при совпадении буквального и действительного смысла нормы. Восполнение пробелов в праве при помощи интерпретационных актов, однако, невозможно, так как сам вывод о существовании пробела является одним из возможных результатов толкования, предполагающим отсутствие правовой нормы, которая была бы применима к рассматриваемому случаю. Инструментом восполнения пробелов является правоприменительный акт.

По своим последствиям интерпретационный акт близок к нормативному. Оба могут издаваться только властными субъектами, наделенными полномочиями, обладают действительностью, в связи с чем могут быть оспорены в судебном порядке. Именно в этих свойствах заключается нормативность, общая для интерпретационного и нормативного актов. Отличие состоит в том, что интерпретационный акт обладает не чисто волевой, а смешанной, познавательно-волевой природой, вследствие чего существует особая логико-семантическая связь между содержанием интерпретационного акта и толкуемой (оригинальной) правовой нормой (группой норм) нормативного акта. Эта связь означает, что при утрате юридической силы или изменении

[3] Логическая эквивалентность двух суждений означает (*A*≡*B*), что они или одновременно истинны, или одновременно ложны. Более строгим является понятие *L*-эквивалентности, введенное Р. Карнапом для экспликации содержательного тождества суждений, и предполагающее, что *A*≡*B* логически истинно, т. е. истинно во всех возможных мирах. Применительно к двум нормам *N1* и *N2* *L*-эквивалентность можно определить как их одновременную действительность (или одновременное отсутствие действительности) во всех возможных мирах (см.: [5, с. 36–48]).

[4] Родовая субсумция – установление логического отношения между общими понятиями, используемыми в формулировках правовых норм [6, с. 161].

[5] В научной литературе встречается противопоставление толкования права и его конкретизации, под которой понимается издание официальных разъяснений, соответственно термин «интерпретационный акт» заменяется термином «правоконкретизирующий акт» [7]. С нашей точки зрения подобное словоупотребление ведет к терминологической путанице.

ISSN 2658-4050 (Online)

оригинальной нормы ее разъяснение также теряет свою действительность, а также то, что интерпретационный акт[6] может быть признан недействительным в судебном порядке не в связи с противоречием вышестоящей норме, а в связи с неэквивалентностью (в логическом смысле) оригинальной норме.

Ответ на вопрос о том, является ли издание интерпретационного акта нормотворчеством, зависит от определения данного понятия. Если нормотворчество – это изменение нормативной системы, то издание интерпретационного акта является нормотворчеством, так как уменьшает ее неопределенность, ограничивая количество вариантов понимания оригинальной нормы. При этом мы исходим из того, что некоторая степень неопределенности присуща любому тексту, написанному на естественном языке, соответственно, возможны несколько вариантов понимания нормы. Если же определять нормотворчество как волевую властную деятельность, издание интерпретационных актов не подпадает под это понятие в силу их смешанной познавательно-волевой природы.

По своим характеристикам интерпретационный акт сходен и с правоприменительным. Акты обоих видов принимаются специально уполномоченными субъектами, обладают юридической действительностью, могут быть оспорены в судебном порядке и имеют познавательно-волевую природу. Вместе с тем, в отличие от интерпретационного, в правоприменительном акте не один, а два объекта познания: кроме познания правовой нормы правоприменитель также должен познать (установить) факты, имеющие отношение к рассматриваемому делу, и соотнести их с нормами, т. е. осуществить *индивидную субсумцию*[7]. Таким образом, если правоприменительный акт соотносит толкуемую норму с конкретными фактами, то интерпретационный акт – с иными общими понятиями, т. е. категориями фактов. Кроме того, своеобразна и структура правоприменительного акта, который представляет собой умозаключение: его посылками, в терминологии Е.В. Булыгина [10, с. 185], являются *общие нормативные предложения* (нормы, лежащие в основании решения), *интерпретирующие предложения* (в том числе определения), представляющие собой результаты толкования нормы, и *эмпирические предложения*, описывающие факты, к которым должны быть применены нормы, а заключением – индивидуальная норма, содержащаяся в резолютивной части решения.

Следствием указанных особенностей, включая индивидуальный характер правоприменительного акта, является отсутствие прямой зависимости его действительности от действительности норм, которые были применены. Отмена примененной нормы не влечет за собой потерю действительности акта ее применения, более того, даже признание примененной нормы недействительной с момента издания (ретроактивная отмена) является только основанием для пересмотра действительного правоприменительного акта в специальной процедуре (по новым обстоятельствам).

Соотношение рассмотренных выше понятий представлено в табл. 1.

Таблица 1

Соотношение понятий интерпретационного, правоприменительного и нормативного актов

	Толкование-объяснение (правовой акт отсутствует)	*Толкование-разъяснение (интерпретационный акт)*	*Толкование-разъяснение (правоприменительный акт)*	*Ординарное нормотворчество (нормативный акт)*
природа акта	познавательная	смешанная (познавательно-волевая)	смешанная (познавательно-волевая)	волевая
объект познания	правовая норма (нормы), либо правовая норма (нормы) и юридические факты	правовая норма (нормы)	правовая норма (нормы) и юридические факты	нет
субъект акта	любой субъект, кроме специально уполномоченного	специально уполномоченный субъект	специально уполномоченный субъект	специально уполномоченный субъект
степень абстрактности акта	общий либо индивидуальный характер	общий характер	индивидуальный характер	общий характер

[6] Здесь и далее имеются в виду несудебные интерпретационные акты.

[7] Индивидная субсумция – установление соответствия между конкретными объектами и общими понятиями, используемыми в формулировках норм [6, с. 160–161].

ISSN 2542-1514 (Print)

Окончание табл. 1

	Толкование-объяснение (правовой акт отсутствует)	*Толкование-разъяснение (интерпретационный акт)*	*Толкование-разъяснение (правоприменительный акт)*	*Ординарное нормотворчество (нормативный акт)*
субсумция	индивидная и/или родовая	исключительно родовая	индивидная и родовая, либо исключительно индивидная	нет
юридическая действительность акта	нет	да, однако акт действителен до тех пор, пока действительна интерпретируемая норма	да	да
оспоримость акта	не может быть юридически оспорено	оспоримо в специальном порядке (за исключением судебных интерпретационных актов), основание – несоответствие результата толкования смыслу толкуемой нормы	оспоримо в специальном порядке, основания: 1) противоречие нормам материального или процессуального права; 2) несоответствие результата толкования смыслу толкуемых норм; 3) неверное установление фактических обстоятельств	оспоримо в специальном порядке, основание – противоречие вышестоящей норме
логические отношения с иными правовыми нормами	эквивалентности / логического следования	эквивалентности / логического следования	логического следования / непротиворечия	непротиворечия

5. Понятие АНС и оценка процедуры их оспаривания в российской правовой доктрине

Появление в российском законодательстве новой категории правовых актов, подлежащих оспариванию в судебном порядке, было неоднозначно воспринято в научной литературе. По мнению одних авторов, АНС отличаются по своим свойствам от нормативных актов, из чего следует необходимость установления особой процедуры их оспаривания (см., напр.: [11–13]). Другие авторы, напротив, полагают, что введение юридической конструкции, предложенной КС, запутывает юридическую терминологию, умножая сущности (см., напр.: [14–16]). Третьи авторы осторожно оценивают законодательные новеллы, полагая, что они установили исключения «из общего правила о рекомендательном, т. е. юридически необязательном, характере официальных разъяснений» [17, с. 67–68].

Отметим позицию А.А. Петрова, обратившего внимание на то, что КС РФ «начал процесс разрушения двух идеологем о системе правовых актов, господствующих в отечественном правоведении: теперь уже нельзя сказать, что официальное толкование закона – это всего лишь… разъяснение его смысла уполномоченным органом… На первый план… выходит другой аспект – вносит ли такое разъяснение новизну в правовое регулирование…? Положительный ответ на этот вопрос является одним из оснований для оценки правомерности такого толкования в рамках судебной процедуры». По мнению ученого, такое понимание приближает позицию КС РФ к реалистическому пониманию официального толкования в духе концепции французского конституционалиста М. Тропера [18, с. 118–119].

Авторы, одобряющие введение процедуры оспаривания разъяснений законодательства, помимо теоретического различения нормативных и интерпретационных актов, основываются на практических соображениях необходимости защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц от возможных нарушений со стороны административных правоприменительных органов, руководствующихся официальными разъяснениями [12, с. 29; 19; 20].

Аргументы противников рассматриваемых законодательных новелл состоят в следующем.

1. Противопоставление понятий АНС и *нормативного акта* является теоретически ложным.

Если акт обладает нормативными свойствами, то он является нормативным. По логике КС РФ рассматриваемые акты являются нормативными по содержанию, но не являются ими по форме, так как изданы неуполномоченными субъектами. Однако природу правового акта определяет его содержание. Несоблюдение формы издания влечет отсутствие юридической силы, т. е. речь идет о дефектных нормативных актах [14, с. 38–39]. С.В. Никитин полагает, что они должны оспариваться в обычном порядке обжалования нормативных актов с некоторыми осо-

бенностями, но в итоге приходит к выводу, что у дефектных нормативных актов нет особенностей, которые могли бы оправдать особое законодательное регулирование [14, с. 39–40].

2. Правовая позиция КС РФ не в полной мере имплементирована в ст. 217.1 КАС РФ.

Законодательная имплементация правовой позиции КС, по мнению С.В. Никитина, не только не устранила проблем правового регулирования дефектных нормативных актов, но создала ряд новых. Так, «порядок проверки интерпретационных актов, изложенный в ст. 217.1 КАС РФ, не предусматривает особенности дисквалификации судом актов, принятых с нарушением формально-юридических требований, предъявляемых к нормативным… актам», в то время как основной вопрос, решавшийся Судом в Постановлении № 6-П, состоял «в возможности судебной проверки актов, которые не соответствуют формальным требованиям, предъявляемым к нормативным предписаниям (дефектных нормативных актов)» [21, с. 14].

3. Статья 217.1 КАС РФ не предусматривает возможности оспорить АНС по формальным основаниям, даже если он принят с нарушениями.

Как отмечает ученый, ст. 217.1 КАС РФ ориентирует суды при проверке интерпретационных актов «лишь на установление наличия или отсутствия нормативного характера разъяснений и формальное сравнение содержания этих разъяснений с содержанием разъясняемого акта». При этом «суд может установить, что интерпретационный акт этим (формальным. – *Авт.*) требованиям не соответствует, но дисквалифицировать его по этому основанию не может». Таким образом, суды легализуют незаконную практику ведомств по изданию нормативных актов в обход установленных нормотворческих процедур [21, с. 15] (см. также: [22, с. 177–178]).

4. Некоторые авторы критикуют ст. 217.1 КАС РФ с противоположных позиций, следуя особому мнению судьи КС РФ Г.А. Жилина, высказанному при принятии Постановления № 6-П. С этой точки зрения на законодательном уровне проблема отсутствует, а все акты, относимые к АНС, подпадают под категорию ненормативных актов и соответствующую процедуру оспаривания. Поэтому изменять нужно не законодательство, а практику его применения, не признающую соответствующие акты ненормативными [15, с. 11–12].

С критической позицией С.В. Никитина можно согласиться лишь отчасти. Ученый верно отмечает нормативную природу АНС, что само по себе не позволяет отнести их к ненормативным актам. Подчеркиваемая им проблема фактической невозможности оспорить АНС по формальным основаниям действительно существует, однако С.В. Никитин не учитывает, что юридическая конструкция АНС выражает не разрабатываемое им понятие дефектного нормативного акта, а другое теоретическое понятие – интерпретационного акта. Различение понятий АНС и *нормативного акта* необходимо в силу рассмотренных нами выше теоретических особенностей интерпретационных актов, их специфической нормативности (об этом см. также: [23; 24]).

6. Практика оспаривания АНС: гипотеза и эмпирическая база исследования

Исследование практики оспаривания АНС проводилось нами в рамках проекта мониторинга правоприменения, осуществляемого Санкт-Петербургским государственным университетом [25].

Гипотеза исследования состояла в том, что конструкция ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ повлечет за собой смешение в судебной практике понятий АНС и *нормативного акта*, в результате чего на первый будут переноситься признаки последнего, т. е. свойство нормативности, понимаемое исключительно как нормативность правила, а не его разъяснения, будет рассматриваться как дефект оспариваемого интерпретационного акта. Такой перенос, в частности, может иметь место при принятии решений об отказе в удовлетворении административного иска о признании недействующим АНС в виде указания на то, что разъяснения, соответствующие действительному смыслу разъясняемого акта, не обладают нормативными свойствами, либо, напротив, при удовлетворении иска – на то, что разъяснения, не соответствующие действительному смыслу разъясняемого акта, обладают нормативными свойствами.

Эмпирическую базу исследования составили решения судов общей юрисдикции, арбитражных судов (Суда по интеллектуальным правам, далее – СИП) и ВС РФ, принятые в период с февраля 2016 по июль 2020 г., в которых применялась одна из двух норм, определяющих порядок оспаривания АНС. Вследствие небольшого числа соответствующих споров исследована вся генеральная совокупность решений за соответствующий период (102 решения). Распределение дел по судам и инстанциям представлено в табл. 2.

Таким образом, в первой инстанции принято 62 судебных акта, 40 из которых оспорено в апелляционной или кассационной инстанциях.

ISSN 2542-1514 (Print)

Таблица 2

Распределение дел по судам и инстанциям

	Арбитражные суды	*Суды общей юрисдикции*	*Верховный Суд РФ*
1-я инстанция	1 (1 %)	6 (5,9 %)	55 (53,9 %)
Апелляционная инстанция	0	0	39 (38,2 %), в том числе 6 (5,9 %) актов Судебной коллегии ВС РФ по административным делам
Кассационная инстанция	1 (1 %)	0	0
Всего:	2 (2 %)	6 (5,9 %)	94 (92,1 %)

7. Статистические результаты исследования

Категории актов, оспариваемых как имеющих признаки нормативности, разнообразны по отраслевой принадлежности. Наибольшее число решений связано с оспариванием разъяснений налогового законодательства (25,5 %)[8]. Значительное число оспариваемых актов относится к сфере законодательства о государственных закупках (10,8 %), жилищного (7,8 %), гражданского, медицинского, антимонопольного законодательства (по 6,9 %) и др.

Большинство оспариваемых актов (87,3 %) принято федеральными органами исполнительной власти. В 8,8 % случаев обжаловались акты органов исполнительной (4,9 %) и законодательной (3,9 %) власти субъектов РФ. В двух судебных актах рассматривался вопрос о признании незаконным акта, изданного федеральным учреждением (Российский центр судебно-медицинской экспертизы), в одном – органом судейского сообщества (Президиумом Совета судей РФ).

В абсолютном большинстве случаев (78,4 %) оспариваемый акт представлял собой *письмо*. В 7,8 % случаев оспаривались методические *рекомендации*, в 5,9 % – *постановления* (органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ), в ряде дел – акты, изданные в форме *информации* и опубликованные на интернет-сайте учреждения, *разъяснения* (Президиума Совета судей), *предложения* (главного государственного санитарного врача по Астраханской обл.), *приложения* к национальному стандарту и др.

Субъектами предполагаемого нормотворчества чаще всего выступали Министерство финансов РФ (21,6 %), ФАС (11,8 %) и ФНС (9,8 %). При этом, несмотря на то что акты Минфина оценивались судами почти вдвое чаще, чем акты ФАС (22 против 12), вдвое чаще недействующими признавались именно акты последней (8 против 4), что составляет 30% от общего числа решений об удовлетворении исковых требований. Количество решений, признающих недействующими акты иных органов власти, не превышает 2; оспариваемые акты 11 из 29 властных субъектов вообще не признавались недействующими.

В 27 (26,5 %) судебных актах суды удовлетворили административные иски или оставили без изменения решения 1-й инстанции, но в большинстве дел (67,6 %) они принимали сторону административного ответчика. В 6 случаях рассмотрение дела завершилось прекращением производства[9].

Таким образом, в большинстве дел суды посчитали позиции ответчиков обоснованными, а их правоприменительную практику – корректной, однако и 27 случаев из 102 – значительное количество, свидетельствующее о распространении интерпретационных ошибок и превышении полномочий со стороны органов государственной власти. При этом ни одно решение суда первой инстанции не было пересмотрено вышестоящим судом, лишь в одном случае решение отменено по причине отказа административного истца от иска в апелляционной инстанции. Результаты оспаривания АНС представлены в табл. 3.

[8] Здесь и далее указывается количество судебных решений, в которых оспаривались соответствующие акты.

[9] В 5 из 6 случаев основанием стала отмена оспариваемого акта издавшим его органом, в результате чего акт перестал затрагивать права и свободы административного истца. Теоретически здесь можно поставить вопрос о корректности прекращения производства по делу без выявления у оспариваемого акта признаков нормативности. Фактически ВС исходил из того, что отказ от позиции, изложенной в оспариваемом акте, означает утрату истцом законного интереса в продолжении рассмотрения дела. Вместе с тем, следует согласиться с тем, что отмены разъяснений издавшим их органом недостаточно для вывода об отсутствии у истца интереса в их оспаривании, так как формально отмененный акт может продолжать фактически применяться [26, с. 65–66]. Критику аналогичного правила, применяющегося к оспариванию нормативных актов, см.: [27].

Таблица 3

Результаты оспаривания АНС

	СИП РФ	*Суды общей юрисдикции*	*ВС РФ (админ. коллегия)*	*ВС РФ (апел. коллегия)*	***Всего***
удовлетворено					
1 инстанция	0	2	14	0	**16**
2 инстанция	0	0	2	9	**11**
Всего	**0**	**2**	**16**	**9**	**27**
отказано					
1 инстанция	1	4	36	0	**41**
2 инстанция	1	0	2	25	**28**
Всего	**2**	**4**	**38**	**25**	**69**
прекращено производство					
1 инстанция	0	0	5	0	**5**
2 инстанция	0	0	0	1	**1**
Всего	**0**	**0**	**5**	**1**	**6**

8. Позиция Министерства юстиции РФ

В связи с полномочиями Министерства юстиции (далее также – Минюст, Министерство) по регистрации нормативных актов оно принимало участие в 82,4 % рассматриваемых дел. Исходя из аргументации, приводимой в судебных решениях, Минюст исследовал действительный смысл положений, разъясняемых в оспариваемых актах, менее чем в половине дел (42 %). В остальных делах (58 %) Министерство такую экспертизу не проводило, ограничиваясь проверкой формальных аспектов действительности акта. Установление свойств нормативности оспариваемого акта, как правило, предопределяло его вывод о неуполномоченности издания, несоблюдении требований к форме акта и/или порядку его принятия, и соответственно о признании его недействующим без содержательной оценки его положений.

Вместе с тем, констатация нормативных свойств оспариваемого акта сама по себе недостаточна для вывода о необходимости его отмены, так как АНС является актом нормативного толкования и не может не обладать нормативными свойствами, однако это не предопределяет вывода о том, что данный акт является нормативным, т. е. устанавливающим новое, по сравнению с разъясняемым актом большей юридической силы, правовое регулирование. Вместе с тем Министерство юстиции часто использовало такой ход рассуждений: «Письмо обладает нормативными свойствами и является нормативным правовым актом, подлежащим государственной регистрации» (апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 28 июня 2018 г. № АПЛ18-211). Однако для такого вывода необходимо сравнение разъясняемых и разъясняющих положений – устанавливают ли последние новое правовое регулирование по сравнению с первыми? Таким образом, когда в качестве основания признания оспариваемого интерпретационного акта недействующим Минюст указывает исключительно на нормативные свойства акта, не сравнивая смысл оспариваемого разъяснения с действительным смыслом разъясняемого законоположения, он тем самым исключает возможность существования интерпретационных актов как таковых, т. е. указание на нормативные свойства оспариваемого акта-разъяснения автоматически приводит к его признанию нормативным.

Отсюда следует, что вывод о нормативности, т. е. об установлении под видом разъяснений нового правового регулирования, не может делаться без сравнения смысла оспариваемого акта со смыслом разъясняемого им положения законодательства. При этом ВС РФ, отклоняя по тем или иным основаниям позицию Министерства, указывал на то, что она имеет формальный характер и не основана на проверке соответствия оспариваемого интерпретационного акта действительному смыслу разъясняемых им положений. Так, суд отметил, что «письменный отзыв… Министерства… не содержит указания на то, каким именно положениям Федерального закона… ФАС России придала иной смысл, или в чем заключается неправильность интерпретации норм… закона» (решение ВС РФ от 9 февраля 2017 г. № АКПИ16-1287). ВС РФ не согласился с позицией Минюста в 60 % дел, в которых Министерство заявляло позицию о наличии у оспариваемого акта нормативных свойств.

В 54 % дел Министерство поддержало позицию административного истца, т. е. в более чем половине случаев признало, что под видом толкования фактически осуществлялось нормотворчество в обход установленных для издания нормативных актов процедур. Однако ВС РФ вынес решение об удовлетворении административного иска только в 20 % таких

дел. Большое количество дел, когда Министерство поддержало истца, а ВС РФ отказывал в иске, связано с тем, что Минюст часто занимал более формальную позицию, чем Суд, оценивая не столько содержательную корректность оспариваемых разъяснений, сколько отсутствие их государственной регистрации, необходимой для действительности нормативных актов.

Из анализа аргументов, используемых Министерством, следует, что они не предполагают ситуацию, при которой акт обладал бы нормативными свойствами и при этом соответствовал бы действительному смыслу разъясняемых им положений, а также удовлетворял бы формальным условиям его действительности. Однако именно эти признаки и характеризуют интерпретационный акт, существование которого не улавливается аргументацией Министерства в подавляющем большинстве дел. В некоторых делах Минюст, насколько об этом можно судить по аргументации, приводимой в судебных решениях, не различает нормативный акт и акт нормативного толкования. Так, возражая против иска, представители Министерства в качестве аргумента использовали ссылку на то, что оспариваемый акт «не обладает признаками нормативного правового акта» (напр., апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 10 ноября 2016 г. № АПЛ16-462), которыми интерпретационный акт и не должен обладать, но это не исключает другие основания его оспаривания.

Вместе с тем после издания Постановления № 50, в котором проводятся различия между нормативным актом и АНС, позиция Министерства юстиции стала более корректной и нюансированной. Из 45 дел, рассмотренных до принятия Постановления № 50, в которых Министерство заявляло свою позицию, оно оценивало акт на предмет его соответствия действительному смыслу разъясняемых им положений только в 29 % случаев, в то время как после принятия соответствующего Постановления Минюст давал такую оценку более чем в половине дел (56 %).

9. Способы толкования, используемые судами для установления действительного смысла разъясняемых нормативных положений

Согласно п. 36 Постановления № 50 действительный смысл положений законодательства судам следует устанавливать с помощью филологического, системного и телеологического толкования. Во всех случаях суды давали собственное толкование разъясняемых в АНС положений, используя главным образом системное толкование, в единичных случаях прибегая к телеологическому (напр., решение ВС РФ от 19 февраля 2020 г. № АКПИ19-935), и сравнивали полученный ими результат толкования в качестве действительного смысла разъясняемых положений с толкованием административного ответчика.

Суды использовали телеологическое толкование в делах по оспариванию *актов аутентичного толкования*, составивших в выборке 3,9 %. Во всех случаях это были интерпретационные акты законодательного органа субъекта РФ, чем и может быть объяснено использование данного способа толкования, позволяющего сравнить тождество целей законодательного органа при принятии закона и при его интерпретации в акте аутентичного толкования. Так, суд, отметив, что «цель толкования заключается в установлении подлинной воли законодателя, выраженной в норме, и правильном ее применении», пришел к выводу об отсутствии достаточных доказательств того, что данное законодательным органом толкование нормы соответствовало воле законодателя при ее принятии, и удовлетворил требования истца (решение Липецкого областного суда от 19 октября 2017 г. по делу № 3а-32/2017). В данном решении суд также использует аргумент к принципу – запрет ретроактивного действия нового правового регулирования, вводимого под видом толкования, что нарушает принцип правовой определенности, и, в частности, поясняет: официальное толкование нормативного акта не должно изменять его смысл, акт нормативного толкования неотделим от самого толкуемого акта, поэтому не должен содержать принципиальной новизны, поскольку он, разъясняя действующую норму, имеет обратную силу для применения толкуемого нормативного акта.

Верховный Суд, оставляя в силе решение суда первой инстанции, сформулировал позицию о соотношении правотворчества и правоприменения: в результате толкования не создается новая норма права, толкование не должно подменять правотворчество даже в случае пробелов в правовом регулировании, для устранения которых необходимо издание новых нормативных актов. При этом пробел рассматривается судом как неустранимая путем толкования двусмысленность толкуемой правовой нормы. Ее юридико-техническая конструкция признана судом не соответствующей требованиям формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе правового регулирования, что создает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, возможность ее произвольного применения, и ведет к нарушению прав и законных интересов субъектов со-

ответствующих отношений. Такого рода пробел рассматривается судом как принципиально невосполнимый в правоприменительной деятельности и устранимый только путем внесения изменений в нормативный акт, действие которого будет распространяться на правоотношения, возникшие после его вступления в законную силу.

Кроме того, в данном решении ВС РФ сформулировал позицию, касающуюся расширительного и ограничительного видов толкования, которые часто рассматриваются как выражение свободы усмотрения судьи, позволяющей произвольно расширять или ограничивать смысл применяемой нормы. Суд отметил, что толкование не направлено на то, чтобы обойти веление закона, расширить, сузить смысл правовой нормы или ее изменить – смысл нормы как результат толкования определяется не путем произвольного сужения или расширения смысла, но прежде всего с помощью системного толкования, т. е. установления логических связей между нормами права (апелл. опред. Судебной коллегии по админ. делам ВС РФ от 14 февраля 2018 г. № 77-АПГ17-6).

10. Виды коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами

А.Ф. Черданцев выделяет три вида коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами: 1) неправильное толкование, противоречащее действительному содержанию нормы права (*interpretatio contra legem*); 2) необоснованно расширительное толкование, результат которого выходит за сферу действительного содержания нормы права, (*interpretatio praeter legem*), 3) необоснованное сужение сферы применения правового предписания [2, с. 163].

Данные виды коллизий могут быть скорректированы и дополнены. Первый вид характеризует все виды коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами. На основе анализа судебных решений об удовлетворении административного иска возможно выделить следующие виды коллизий, каждая из которых является и случаем неуполномоченного издания акта.

1. *Необоснованно расширительное толкование, результат которого выходит за сферу действительного содержания нормы права.* Такое толкование часто приводит к установлению АНС дополнительных требований к субъектам хозяйственной деятельности или возложению на них не предусмотренных законодательством обязанностей. Так, Письмом Минэкономразвития и ФАС от 28 августа 2015 г. № 23275-ЕЕ/Д28и, АЦ/45739/15 было установлено дополнительное требование к участникам закупок на выполнение работ по текущему ремонту, а именно наличие у них также опыта исполнения контракта на выполнение работ по капитальному ремонту, что ограничило доступ истца к государственным и муниципальным закупкам. Таким образом, требование о наличии опыта работ по капитальному ремонту было истолковано необоснованно расширительно и распространено на участников закупки работ по текущему ремонту. Суд пришел к выводу о несоответствии Письма действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, а также о неуполномоченном издании (решение ВС РФ от 22 августа 2016 г. № АКПИ16-574).

Письмом ФНС от 16 октября 2015 г. № СД-4-3/18072 был необоснованно расширен круг субъектов, в отношении которых могут проводиться мероприятия налогового контроля, – к числу таких субъектов отнесены контрагенты проверяемого налогоплательщика. По мнению истца, наделяя налоговые органы правом осматривать помещения лиц, в отношении которых не проводится налоговая проверка, Письмо возлагает на них обязанность подчиняться таким действиям. Суд пришел к выводу о несоответствии данного разъяснения действительному смыслу положений Налогового кодекса, предусматривающих проведение мероприятий налогового контроля исключительно в отношении проверяемого налогоплательщика (решение ВС РФ от 10 июня 2019 г. № АКПИ19-296).

Кроме того, в результате необоснованно расширительного толкования установленное законом исключение было трансформировано АНС в общее правило (решение ВС РФ от 20 августа 2018 г. № АКПИ18-629), также такое толкование использовалось для лишения граждан мер социальной поддержки (решение ВС РФ от 14 июня 2018 г. № АКПИ18-393).

2. *Необоснованное сужение сферы применения правового предписания.* Необоснованно узкое толкование часто приводит к лишению административного истца права на доступ к какому-либо благу. Так, Воронежский областной суд пришел к выводу, что письмом Департамента социальной защиты Воронежской области от 9 сентября 2015 г. № 82-11/9456 был произвольно ограничен круг лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, в то время как определение такого круга лиц относится к полномочиям федеральных органов власти (решение Воронежского обл. суда от 13 ноября 2017 г. № 3а-672/2017).

Необоснованно ограничительное толкование в Письме ФАС от 24 сентября 2019 г. № РП/83261/19 по-

ложений законодательства привело к нарушению прав хозяйствующих субъектов на участие в закупке после окончания периода приостановления торгов, так как ФАС сузила объем понятия «приостановление торгов» до «приостановление торгов в части заключения договора» (решение ВС РФ от 14 мая 2020 г. № АКПИ20-161).

3. ***Восполнение интерпретационным актом нормативного пробела.*** Примером восполнения при помощи АНС нормативного пробела являются положения Письма МЧС РФ № 19-5-39, Министерства социальной защиты населения РФ № 1-2924-18 и Министерства труда РФ от 3 августа 1994 г., которыми был определен перечень лиц, входящих в состав семей граждан, погибших (умерших) в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, в то время как законодательство определения данного круга лиц не содержит. По мнению истца, это привело к ограничению круга субъектов, имеющих право на компенсации и льготы. Верховный Суд пришел к выводу, что в данном случае было осуществлено неуполномоченное нормативное регулирование (решение ВС РФ от 2 сентября 2019 г. № АКПИ19-507).

Подобным образом – как неуполномоченное установление нового правового регулирования – суд рассматривал и иные случаи восполнения интерпретационным актом нормативного пробела (напр., решения ВС РФ от 27 ноября 2017 г. № АКПИ17-892, от 15 июня 2018 г. № АКПИ18-367, от 23 апреля 2019 г. № АКПИ19-112, от 28 января 2020 г. № АКПИ19-952), при этом в ряде случаев пробел восполнялся при помощи необоснованно расширительного толкования понятий.

4. ***Восполнение интерпретационным актом «пробела в распознавании».*** Понятие пробела в распознавании, введенное К.Э. Альчурроном и Е.В. Булыгиным [28, с. 74], характеризует ситуацию неопределенности правила. С точки зрения суда *АНС*, даже будучи актом аутентичного толкования, не может преодолеть неопределенность нормы. Так, предметом толкования в Постановлении Липецкого областного Совета депутатов от 27 июля 2017 г. № 335-пс стало положение, согласно которому невыполнение финансово-экономических показателей бизнес-плана инвестиционного проекта более чем на 10 % годовых является основанием для отзыва государственной гарантии. Неопределенность данного положения заключается в возможности его толкования в двух значениях: невыполнение всех показателей в совокупности или невыполнение одного из них. По мнению суда, Совет выбрал одно из двух различных значений, придаваемых толкуемой норме, и таким образом изложил ранее принятую им норму в иной конструкции, что, с точки зрения суда, возможно лишь путем внесения изменений в правовой акт (решение Липецкого обл. суда от 19 октября 2017 г. по делу № 3а-32/2017).

5. ***Толкование понятий, определение которых, согласно действующему законодательству, не относится к полномочиям издавшего акт органа.*** Примером АНС с дефектом неуполномоченного толкования является Письмо ФАС от 28 мая 2015 г. № АД/26584/15, в котором дано нормативное определение методов профилактики, диагностики, лечения и медицинской реабилитации. Суд удовлетворил иск, указав, что разъяснение законодательства в сфере охраны здоровья граждан не относится к полномочиям ФАС (решение ВС РФ от 18 августа 2016 г. № АКПИ16-546).

Аналогичный дефект ВС РФ обнаружил и в других письмах ФАС, в которых она принимала решение о взаимозаменяемости лекарственных препаратов (решение ВС РФ от 24 июля 2017 г. № АКПИ17-441), определяла понятие «обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера» (решение ВС РФ от 21 октября 2019 г. № АКПИ19-662), толковала положения законодательства о налогах и сборах (решение ВС РФ от 9 декабря 2019 г. № АКПИ19-798) и др.

Статистические данные по видам коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами представлены в табл. 4.

Таблица 4

Виды коллизий между интерпретационным и интерпретируемым актами

	Тип коллизии	*Количество интерпретационных актов, признанных недействующими*	*Количество судебных актов об удовлетворении административного иска*
1	Необоснованно расширительное толкование	4	7
2	Необоснованно ограничительное толкование	2	3
3	Восполнение интерпретационным актом нормативного пробела	5	8
4	Восполнение интерпретационным актом пробела в распознавании	1	2
5	Неуполномоченное толкование (содержательный аспект)	4	7
	Итого	**16**	**27**

Таким образом, из 62 оспариваемых интерпретационных актов только 16 были признаны недействующими.

11. Аргументация судов

Для установления того, как именно суды понимают категорию актов, обладающих признаками нормативности, следует обратиться к тем аргументам, которые используются для обоснования наличия / отсутствия таких признаков.

Судебная аргументация сводится к 5 доводам, используемым при обосновании решений об удовлетворении административного иска, и 14 доводам – об отказе в его удовлетворении. Помимо приводимых ниже аргументов, в решениях обоих типов использовались два симметричных аргумента: о правильности толкования (соответствии действительному смыслу законодательства) – при отказе в административном иске и об ошибочности толкования – при удовлетворении иска. Необходимость хотя бы формального обращения к данным аргументам обусловлена формулировками процессуального законодательства, поэтому они присутствуют во всех рассмотренных решениях и не обсуждаются нами в данном контексте.

11.1. Аргументация судов при удовлетворении иска

1. Оспариваемый акт приобрел нормативные свойства опосредовано – через правоприменительную деятельность. Отсутствие в нем упоминания территориальных органов (или подведомственных организаций) органа власти, принявшего данный акт, само по себе не свидетельствует о нераспространении на них соответствующего разъяснения – такой вывод должен делаться на основании системного толкования акта (напр., решение ВС РФ от 18 августа 2016 г. № АКПИ16-546; апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 12 мая 2016 г. № АПЛ16-124).

Если первая часть данного аргумента (о правоприменительной практике) отражает п. 3 Постановления ВС РФ № 50, то вторая (о необходимости системного толкования оспариваемого акта) – расширяет применение его п. 2, относящегося не к АНС, а к нормативным актам.

2. Оспариваемый акт применен в конкретном деле с участием административного истца (напр., решение ВС РФ от 18 августа 2016 г. № АКПИ16-546).

Данный аргумент (*У2*), с одной стороны, обосновывает наличие у административного истца законного интереса в оспаривании акта, а с другой – подтверждает приобретение актом нормативных свойств в правоприменительной практике (критерий п. 3 Постановления № 50).

3. Полномочия органа, принявшего акт, не относятся к той отрасли законодательства (управления), к которой принадлежит акт (напр., решение ВС РФ от 22 августа 2016 г. № АКПИ16-574).

Аргумент *У3* предполагает оценку компетенции издавшего его органа. Сложность состоит в том, что особенность АНС заключается в том, что они в принципе не принимались как нормативные акты и не регистрировались в таком качестве. Поэтому как процессуальное законодательство, так и Постановление № 50 прямо содержат только указания о необходимости проверки полномочий органа, принявшего нормативный акт, в рамках оценки соблюдения процедуры его принятия. Распространение данных положений на АНС лишало бы смысла законодательное выделение данной категории актов, поскольку все они автоматически признавались бы недействующими в силу несоблюдения процедуры принятия в качестве нормативного акта.

Подобную формальную позицию, как уже отмечалось, часто занимало Министерство юстиции, указывая, что оспариваемый акт содержит правовые нормы, однако издан с нарушением порядка его подготовки и государственной регистрации. Помимо несоблюдения данного порядка нарушался прямой запрет нормотворчества в форме издания писем. Однако суды отклоняли данный аргумент, поясняя, что «нельзя согласиться с утверждением Минюста… о том, что Письмо имеет признаки нормативного… акта, поскольку каких-либо новых норм, обязательных к применению неопределенным кругом лиц, оспариваемым актом не установлено» (решение ВС РФ от 6 марта 2018 г. № АКПИ17-1154).

Вместе с тем какое-либо действие или правовой акт могут вменяться органу власти только в той мере, в какой они соотносятся с его полномочиями, поэтому юридическая оценка правомерности таких действий не может не учитывать и компетенцию органа, которому эти действия приписываются. В положениях о федеральных органах исполнительной власти содержится стандартный пункт, устанавливающий полномочия давать по вопросам, отнесенным к сфере их деятельности, разъяснения государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам (как правило, в случае федеральных министерств) или только юридическим и физическим лицам (как правило, в случае федеральных служб). Именно такие нормы, а также нормы, устанавливающие общие полномочия по осуществлению государственного управления в соответствующей области, указываются судами в ка-

честве основания полномочий издавать АНС. Представляется, однако, что критерии необходимых полномочий государственных органов, дающих разъяснения, следует закрепить в законодательстве или, по крайней мере, в общих разъяснениях ВС РФ.

4. Орган, принявший акт, не обладает нормотворческими полномочиями, либо полномочия по принятию такого рода норм относятся к компетенции вышестоящего органа власти (напр., апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 6 марта 2018 г. № АПЛ18-18).

Аргумент *У4* близок к *У3* и также связан с оценкой компетенции принявшего его органа. Вместе с тем, в данном случае ВС РФ прямо указывает на отсутствие *нормотворческих* полномочий, а не полномочий по толкованию действующего законодательства. Такое понимание АНС создает дополнительные сложности в их разграничении с нормативными актами, так как вместо наиболее явного критерия формы документа (напр., не предусмотренная для нормотворчества форма письма) ВС РФ, по-видимому, использует критерий самого наличия нормотворческих полномочий. В связи с этим возникает вопрос: как следовало бы квалифицировать оспариваемый акт в случае его издания в форме приказа, а не письма: как *нормативный акт*, принятый с нарушением процедуры, или как АНС*?* Отметим также, что во всех судебных актах, содержащих данный аргумент, вопрос о нормотворческих полномочиях вставал вместе с констатацией несоответствия оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и установления нового правового регулирования.

5. Разъясняемая норма не отвечает требованию формальной определенности и ее неопределенность не может быть преодолена толкованием (напр., апелл. опред. Судебной коллегии по админ. делам ВС РФ от 14 февраля 2018 г. № 77-АПГ17-6).

Аргумент *У5* коррелирует с п. 35 Постановления № 50, в котором указывается на необходимость признания недействующим оспариваемого акта в том случае, если он не отвечает требованию определенности. Вместе с тем в приведенном в качестве примера судебном акте ВС РФ из неопределенности толкуемого акта делает вывод о недействительности его интерпретации. Данный аргумент вызывает серьезные сомнения, так как сущность толкования состоит в устранении неопределенности содержания интерпретируемой нормы – если бы содержание правовых норм всегда было ясным и определенным, не существовало бы самой необходимости в их толковании.

Частота использования судами соответствующих аргументов представлена в табл. 5.

Таблица 5

Аргументы в судебных решениях при удовлетворении административного иска

Аргумент	*Количество решений*	*Доля в общем количестве судебных актов об удовлетворении иска, %*
У1	18	66,67
У2	3	11,11
У3	13	48,15
У4	3	11,11
У5	1	3,70
Общее число судебных актов об удовлетворении административного иска	27	100

11.2. Аргументация судов при отказе в удовлетворении иска

1. Оспариваемые акты официально не публиковались, до сведения подведомственных или территориальных органов и организаций не доводились, на исполнение не направлялись / не применялись в отношении административного истца (напр., решение ВС РФ от 5 декабря 2016 г. № АКПИ16-1012).

Данный аргумент (*О1*) представляет собой отражение аргументов *У1* и *У2* и обосновывает отсутствие практики применения данного акта.

2. Отсутствуют доказательства использования оспариваемого акта в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти (напр., решение ВС РФ от 16 июня 2016 г. № АКПИ16-427).

Аргумент *О2* близок к *О1* и также отражает аргументы *У1* и *У2*. Отличие между ними состоит в том, что первый относится к интенции субъекта издания оспариваемого акта, а второй – к правоприменительной практике.

3. В оспариваемом акте отсутствуют предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц, следовательно, они не устанавливают общеобязательных правил поведения, рассчитанных на неоднократное применение, при этом акт не приобрел нормативные свойства и через правоприменительную деятельность (напр., апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 29 ноября 2016 г. № АПЛ16-489).

Ключевой элемент аргумента *О3* состоит в обращении к содержанию оспариваемого акта, предполагая в качестве возможных альтернатив 1) нали-

ISSN 2658-4050 (Online)

чие в нем прямо сформулированного предписания, адресованного неопределенному кругу лиц, либо 2) обретение нормативных свойств через фактическое правоприменение. Возникает вопрос, как должен быть сформулирован АНС, если не в форме предписания? Можно предположить, что к отличным от предписания формам выражения правила относятся а) разъясняющее описание действующего законодательства с использованием изъявительного глагольного наклонения, б) рекомендация и в) изложение административного прецедента.

Здесь проявляется рассмотренная нами ранее проблема конструкции ст. 217.1 КАС, состоящая в игнорировании важного различия между нормативностью правила и нормативностью его толкования. Фактически «предписание о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц» трактуется как неуполномоченное правотворчество (установление правил под видом толкования), хотя, в действительности, любое нормативное (в противоположность казуальному) толкование обладает нормативными свойствами в силу того, что оно адресовано неопределенному кругу лиц и предполагает неоднократное применение. Различие состоит в особом отношении нормативных положений, содержащихся в разъяснениях (интерпретационных нормах), к толкуемым нормам, вторичности содержания первых по отношению к последним. Как таковые разъяснения представляют собой нормативные, т. е. обладающие общим характером, предписания о том, как следует интерпретировать и применять толкуемую норму.

4. Оспариваемый акт представляет собой обобщение более ранней практики, поэтому он носит информационный характер (напр., решение ВС РФ от 9 февраля 2017 г. № АКПИ16-1287).

Аргумент *О4* относится к происхождению положений оспариваемого акта, а именно – указывает на то, что они сформулированы на основе анализа правоприменительной практики. Из доказанности данного факта делается вывод об информационном (не предписывающем) характере оспариваемого акта. Вместе с тем, такой вывод представляется сомнительным, поскольку и нормы законов зачастую представляют собой результат обобщения правоприменительной практики, однако из этого нельзя сделать вывод об их информационном характере; если же рассматривать данный аргумент в совокупности с остальными, то он оказывается избыточным, поскольку в любом случае вывод о наличии / отсутствии у акта нормативных свойств будет иметь иные основания.

5. Оспариваемый акт имеет рекомендательный характер (напр., решение ВС РФ от 11 августа 2016 г. № АКПИ16-560).

Аргумент *О5* противопоставляет рекомендательный и обязательный характер оспариваемого акта. По-видимому, здесь имеется в виду оценка общеобязательности акта по его внутреннему смыслу – рекомендация не может быть обязательной. Возникает, однако, вопрос – может ли рекомендательный по своему смыслу акт, если исходить из различения, отраженного в аргументе *О3*, приобрести обязательное значение не по своему содержанию, а в силу правоприменительной практики? Ответ на этот вопрос должен быть утвердительным. Если в правоприменительных решениях несоблюдение рекомендаций трактуется как правонарушение и следование рекомендациям не имеет альтернативы, то рекомендательные акты приобретают обязательный смысл.

6. Ссылка в мотивировочной части правоприменительного акта на оспариваемый акт не означает, что в силу данного факта последний приобрел нормативные свойства для неопределенного круга лиц и рассчитан на неоднократное применение (напр., решение ВС РФ от 29 августа 2016 г. № АКПИ16-592).

Аргумент *О6* отклоняет ссылку в мотивировочной части правоприменительного акта на оспариваемый акт в качестве доказательства его нормативности (обязательности для неопределенного круга лиц). Формально-логически рассуждение ВС РФ здесь вполне корректно, так как, исходя из дистинкции, проведенной в аргументе *О3*, вывод о нормативности может быть сделан либо из содержания самого акта (о чем речь в данном случае не идет), либо из правоприменительной практики, для формирования которой одного правоприменительного акта недостаточно. Однако, поскольку практика складывается из многих отдельных актов, указание на один из таких актов является необходимым, но недостаточным доказательством ее существования, и в этом смысле аргумент не вполне корректен. Верная формулировка должна указывать на недостаточность одного правоприменительного акта для доказательства существования правоприменительной практики. При этом данный аргумент *прямо противоположен* аргументу *У2*, согласно которому применение оспариваемого акта в конкретном деле с участием истца рассматривается как доказательство существования правоприменительной практики, придающей данному акту нормативные свойства. Более того, в большинстве случаев удовлетворения исков, оспаривающих разъяснения, которые приобрели нормативные свойства через

фактическое правоприменение, в мотивировочных частях судебных актов указывался только факт применения оспариваемого акта в отношении истца.

7. Факт совершения органом исполнительной власти действий, соответствующих оспариваемому акту, не означает неправомерности данных действий, при этом нет оснований считать, что орган исполнительной власти руководствовался именно оспариваемым актом (напр., решение ВС РФ от 11 апреля 2016 г. № АКПИ16-53).

Аргумент *О7* относится к доказыванию существования правоприменительной практики и предполагает необходимость выявления интенции правоприменителя, действующего в соответствии с оспариваемым актом. Данную проблему можно сравнить с классической теорией правового обычая (аналогом которого является правоприменительная практика), предполагавшей наряду с требованиями к действиям, из которых складывался обычай, требований к субъективному смыслу, придаваемому данным действиям самими акторами и третьими лицами. Психологический признак обычая заключается в том, что соблюдение обычая вызвано убеждением в его юридической обязательности (*opinio necessitatis*) и позволяет провести различие между правовым обычаем и иными повторяющимися действиями, обусловленными нравами или приличиями [29, с. 89]. Аналогичным образом, по мнению ВС РФ, необходимы доказательства *opinio necessitatis* правоприменителя, действующего в соответствии с оспариваемым актом. Доказательствами такого субъективного признака, по-видимому, должны быть ссылки на оспариваемый акт в правоприменительных решениях, однако такое предположение не согласуется с аргументом *О6*, согласно которому ссылка в мотивировочной части правоприменительного акта на оспариваемый акт не означает, что в силу данного факта последний приобрел нормативные свойства.

8. Оспариваемый акт издан как акт казуального толкования, является ответом на индивидуальное обращение или обращение органа исполнительной власти (напр., решение ВС РФ от 16 июня 2016 г. № АКПИ16-427).

Аргумент *О8* указывает на вид толкования (т. е. относится к содержанию акта толкования), однако характеризует также и цели органа, издавшего акта – ответить на обращение. Аргумент предполагает, что ответ на обращение всегда должен рассматриваться как акт казуального толкования, поскольку он адресован конкретному лицу. Вместе с тем, этот аргумент входит в некоторое противоречие с возможностью приобретения актом нормативного значения не по своему содержанию и форме, а в силу правоприменительной практики (аргумент *О3*), так как вполне можно представить ситуацию придания правоприменительной практикой нормативного значения определенному ответу на обращение как прецеденту толкования.

9. Неофициальное опубликование оспариваемого акта (размещение в электронной справочной правовой системе или в периодическом печатном издании) не подтверждает наличие у него нормативных свойств, поскольку иное означало бы автоматическое наделение свойством нормативности любого подобного акта лишь в силу того, что его содержание стало доступным неопределенному кругу лиц (напр., решение ВС РФ от 16 июня 2016 г. № АКПИ16-427).

Аргумент *О9* относится к анализу намерений органа, издавшего акт, и состоит в том, что неофициальная публикация оспариваемого акта не может свидетельствовать о намерении издавшего его органа дать общее толкование закона, обязательное для всех субъектов соответствующих отношений.

10. Оспариваемый акт не подписан уполномоченным должностным лицом (напр., апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 12 апреля 2018 г. № АПЛ18-87).

Аргумент *О10* также относится к процедуре издания акта и предполагает, что волеизъявление органа власти должно осуществляться в форме подписания документа уполномоченным должностным лицом. Вместе с тем решения должностных лиц органов власти могут приниматься (утверждаться) в разных формах, в частности, путем подписания документа, проставления резолюции на документе, подписанном другим лицом, и др., при этом указанные действия могут совершаться как в письменной, так и в электронной формах. В связи с этим рассматриваемый аргумент корректен, если отсутствует соответствующее решение *в какой-либо форме*.

11. Органы исполнительной власти вправе осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов и подведомственных организаций, который может выражаться в том числе в доведении до них писем, разъясняющих отдельные вопросы организации их работы (напр., апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 28 ноября 2019 г. № АПЛ19-392).

Аргумент *О11 противоположен* аргументу *У1*, состоящему в том, что оспариваемый акт может приобрести нормативные свойства опосредовано, через правоприменительную практику. Очевидно, наличие полномочий по разъяснению законодательства не

только не препятствует, но и наоборот, способствует формированию правоприменительной практики.

12. Оспариваемый акт не отвечает критериям нормативного акта, установленным действующим законодательством (напр., решение Челябинского обл. суда от 29 июня 2017 г. № 3а-181/2017).

Аргумент *О12* указывает на несоответствие оспариваемого акта критериям, установленным действующим законодательством для нормативных актов, при этом предполагаются прежде всего формальные критерии – процедура принятия, официальное опубликование и т. п. Данный аргумент, свидетельствующий о смешении понятий нормативного и интерпретационного актов, вызывает серьезные сомнения, поскольку если бы оспариваемый акт соответствовал формальным критериям, он должен был бы оспариваться в порядке, установленном для нормативных актов.

13. В оспариваемом акте воспроизведено содержание иного нормативного акта в редакции, не влияющей на понимание разъясняемых правовых норм (напр., решение ВС РФ от 26 октября 2017 г. № АКПИ17-729).

При использовании аргумента *О13* возникает проблема критерия, который позволил бы отличить воспроизведение содержания иного нормативного акта (пусть и в несколько иной редакции) от его корректного толкования.

14. Административный истец фактически оспаривает федеральный закон, однако проверка норм закона не относится к полномочиям ВС РФ (напр., решение ВС РФ от 10 декабря 2019 г. № АКПИ19-774).

Аргумент *О14* близок к аргументу *О13* и предполагает, что оспариваемый акт передает смысл закона, который фактически и оспаривается административным истцом. Данный аргумент кажется избыточным, поскольку любой акт, представляющий собой корректное разъяснение действующего законодательства, выражает смысл последнего, соответственно, оспаривание такого акта означает несогласие со смыслом законодательства. Для отклонения административного иска суду достаточно указать на корректность толкования, выраженного в оспариваемом акте.

Частота использования судами соответствующих аргументов представлена в табл. 6.

Таблица 6

Аргументы в судебных решениях при отказе в удовлетворении административного иска

Аргумент	*Количество решений*	*Доля в общем количестве судебных актов об отказе в иске, %*
О1	14	20,30
О2	5	7,25
О3	5	7,25
О4	1	1,45
О5	7	10,15
О6	5	7,25
О7	5	7,25
О8	10	14,50
О9	4	5,80
О10	1	1,45
О11	1	1,45
О12	1	1,45
О13	2	2,90
О14	1	1,45
Общее число судебных актов об отказе в удовлетворении административного иска	69	100,00

Из 19 аргументов в пользу удовлетворения административного иска или отказа в нем вполне корректными можно признать 9 (*У1–У3*, *О1*, *О2*, *О7*, *О9*, *О10*, *О13*), корректность 6 аргументов вызывает сомнения в какой-либо части (*У4*, *О3*, *О5*, *О6*, *О8*, *О14*), 4 аргумента (*У5*, *О4*, *О11*, *О12*) представляются совершенно некорректными, при этом 6 аргументов полностью или частично противоречат друг другу (*У2* и *О6*, *О3* и *О8*, *У1* и *О11*).

12. Нормативность АНС: результаты анализа судебной аргументации

На основе анализа судебной аргументации, несмотря на отмеченные противоречия и непоследовательность, возможно реконструировать представление судов о таком правовом явлении, как АНС.

С точки зрения правоприменительной практики нормативные свойства рассматриваемые акты могут приобрести двумя способами – через волеизъявление властного органа, направленное на общее официальное разъяснение действующего законодательства, либо через правоприменительную практику органов, подведомственных субъекту, издавшему акт (аргумент *О3*). При этом речь идет не о двух необходимых признаках АНС, а о двух признаках, каждый из которых достаточен для отнесения соответствующего акта к данной категории.

Общими для обоих видов актов можно назвать требования к субъекту, издавшему оспариваемый акт, которые предполагаются в решениях, но прямо сформулированы только в п. 3 Постановления № 50, предусматривающем их издание органами, обладающими властными полномочиями. Вместе с тем, для того чтобы оспариваемый акт мог быть признан корректным толкованием, орган, его издавший, также должен обладать полномочиями по толкованию законодательства – они должны относиться к соответствующей отрасли законодательства (управления) (аргумент *У3*) и при этом не принадлежать какому-либо иному или вышестоящему органу власти (аргумент *У4*). Такую компетенцию необходимо отличать от полномочий устанавливать правовое регулирование в соответствующей сфере, так как результаты последнего являются нормативными актами и оспариваются в ином порядке. Кроме того, с данными обстоятельствами связано и подразумеваемое негативное требование к форме оспариваемого акта – он не должен быть принят в форме, предусмотренной для издания нормативных актов.

Признаки актов, нормативный характер которых основан на *волеизъявлении властного органа*, можно разделить на две группы.

1. *Признаки, характеризующие форму издания акта.* Как следует из практики ВС РФ, оспариваемый акт должен быть *подписан уполномоченным должностным лицом* издающего его органа (аргумент *О10*), при этом органом власти должны быть *совершены действия, направленные на доведение его содержания до широкого круга лиц*. К таким действиям относится официальная публикация акта или его доведение до сведения (направление на исполнение) нижестоящих правоприменительных органов (аргументы *У1*, *О1*). Вопрос о том, в какой форме орган власти публикует акт, в судебной практике подробно не исследовался, однако при рассмотрении иска о признании недействующим акта, опубликованного в форме размещения информации на сайте органа власти, такая форма публикации, сама по себе, не оценивалась как не влекущая нормативность (решение ВС РФ от 12 января 2018 г. № АКПИ17-98; апелл. опред. Апелл. коллегии ВС РФ от 12 апреля 2018 г. № АПЛ18-87). Вместе с тем, неофициальная публикация оспариваемого акта наличия у него нормативных свойств не подтверждает (аргумент *О9*).

2. *Признаки, характеризующие содержание акта.* В АНС должны *присутствовать предписания о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц*. При этом акт *не должен являться актом казуального толкования*, т. е. ответом на индивидуальное обращение (аргумент *О8*). Интерпретационный акт должен иметь *не рекомендательный, а обязательный характер* (аргумент *О5*) и *не быть обобщением более ранней практики* (аргумент *О4*). Содержание оспариваемого акта должно обладать *некоторой интерпретационной новизной*, т. е. оно должно отличаться от простого воспроизведения разъясняемого нормативного акта (аргументы *О13*, *О14*).

Вместе с тем двусмысленность формулировок, используемых судами для характеристики нормативности АНС, не позволяет вполне четко провести различие между их нормативностью и нормативностью нормативных правовых актов, поскольку и те, и другие содержат предписания о правах и обязанностях неопределенного круга лиц, что вносит неопределенность в содержание данного признака.

Признаки актов, приобретающих нормативные свойства *путем фактического правоприменения*, также можно разделить на две группы.

1. *Признаки, характеризующие действия правоприменительных органов, из которых складывается практика.* *Практика должна складываться из решений правоприменительного органа, следующих из положений оспариваемого акта*; ее существование должно быть доказано административным истцом. Решение, принятое в отношении самого истца, может быть таким доказательством (аргумент *У2*), однако неясно, может ли оно быть единственным доказательством, так как в некоторых случаях, по мнению судов, этого недостаточно (аргумент *О6*).

2. *Признаки, характеризующие убеждения правоприменительных органов.* Практика ВС РФ предполагает, что отношения логического следования между положениями оспариваемого акта и решениями правоприменительных органов недостаточно для вывода о существовании правоприменительной практики – должны быть основания считать,

ISSN 2658-4050 (Online)

что *правоприменительные органы руководствовались именно оспариваемым актом* (аргумент *О7*), т. е. иметь относительно них своего рода *opinio necessitatis*. Можно предположить, что таким доказательством должна быть ссылка на оспариваемый акт в правоприменительном решении.

Необходимо также отметить, что ряд аргументов, встречающихся в судебной практике, не согласуется с выделенными нами признаками двух видов АНС и, соответственно, данные аргументы не согласуются с теми аргументами, из которых мы вывели указанные признаки. К числу таких аргументов следует отнести:

1) аргумент *О11*, противоположный аргументу *У1* и предполагающий наличие у органа власти, издавшего акт, полномочий осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов и подведомственных организаций, – в качестве доказательства отсутствия у акта нормативных свойств;

2) аргумент *О12* о несоответствии критериям нормативного акта, установленным законодательством, что фактически стирает основное различие между нормативными актами и *АНС*.

13. Заключение: проблемы правоприменения и предлагаемые решения

1. *Проблема неясности понятия АНС.* В результате исследования гипотеза о смешении в судебной практике понятий АНС и *нормативного акта* нашла полное подтверждение. В рассмотренных судебных решениях широко представлены как случаи принятия решений об отказе в удовлетворении административного иска о признании недействующим АНС, со ссылкой на то, что разъяснения, соответствующие действительному смыслу разъясняемого акта, не обладают нормативными свойствами, так и противоположные случаи, когда при удовлетворении иска суды указывают, что разъяснения, не соответствующие действительному смыслу разъясняемого акта, обладают нормативными свойствами. В обоих случаях оспариваемый акт предстает в виде неуловимой сущности – при обнаружении нормативных свойств интерпретационного акта суды квалифицируют его как нормативный акт, принятый с нарушением требований к форме и процедуре издания и/или с превышением полномочий принявшего его органа, при отсутствии нормативных свойств интерпретационный акт рассматривается судами как индивидуальный акт или акт казуального толкования (интерпретационный прецедент).

Основная *проблема* состоит в трактовке понятия «нормативные свойства». Очевидно, что такие свойства относятся прежде всего к результатам толкования, в противном случае, если бы нормативные свойства означали нормативность правил, различия между нормативными и интерпретационными актами отсутствовали бы. Вместе с тем, двусмысленность формулировок, используемых судами для характеристики нормативности АНС, приводит к тому, что ее сложно отличить от нормативности нормативных правовых актов, в результате чего может сложиться впечатление, что сама нормативность первых является их дефектом, появляющимся, если содержащееся в них толкование ошибочно. В действительности же нормативность разъяснений является не дефектом, а их неотъемлемым свойством, но при этом различие между нормативностью *нормативного правого акта* и нормативностью АНС состоит во вторичности последнего по отношению к разъясняемым нормам.

Очевидным *решением* представляется корректировка конструкции ст. 217.1 КАС РФ и ст. 195.1 АПК РФ, в результате которой было бы легитимировано доктринальное понятие интерпретационного акта. Минимальная корректировка могла бы заключаться в замене в пункте 2 части 5 союза «и» союзом «или»: суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами *или* соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений. Такая новелла устранила бы имеющуюся несообразность, когда признание акта интерпретационным, разъяснения которого обладают нормативными свойствами и соответствуют действительному смыслу разъясняемых им положений, исключается из числа оснований для отказа в иске.

Вместе с тем представляется, что законодатель вместо громоздкого и неясного понятия АНС мог бы использовать разработанное доктриной понятие интерпретационного акта – акта нормативного толкования, а также понятие прецедента толкования, или интерпретационного прецедента – акта казуального толкования, приобретшего нормативные свойства через правоприменение.

2. *Проблема форм издания АНС.* В практике ВС РФ оспариваемый акт признаётся обладающим нормативными свойствами в двух случаях: 1) при наличии в нем прямо сформулированного предписания, адресованного неопределенному кругу лиц, либо 2) при обретении нормативных свойств через фактическое правоприменение.

Проблема состоит в неопределенности того, как может быть сформулирован АНС, если не в форме предписания. Возможным решением проблемы представляется определение таких форм в КАС РФ и АПК РФ либо в разъяснениях ВС РФ. Прояснение необходимо, в частности, для таких форм, как рекомендации и прецеденты толкования.

3. *Проблема уполномоченности издания АНС.* В Постановлении № 50 признак принятия акта уполномоченным органом относится только к нормативным актам (п. 2), однако в проанализированной нами судебной практике проблема компетенции органа, принявшего оспариваемый акт, не обходится стороной, при этом фактически оценивается только материальный, но не процедурный, аспект компетенции.

Проблема состоит в неясности критериев оценки соответствующей компетенции при отсутствии прямого законодательного основания для такой оценки. Возможным *решением* проблемы может быть внесение в КАС РФ и АПК РФ понятия интерпретационного акта, а также критерия наличия полномочий принимать интерпретационные акты в качестве необходимого условия оценки такого акта как юридически действительного.

4. *Проблема противоречия между аргументами, используемыми для обоснования судебного решения.* *Проблема* состоит в использовании в судебной практике аргументов, не согласующихся с комплексом остальных аргументов, в частности, подробно рассмотренных выше аргументов *О11* и *О12*. Возможным *решением* проблемы является изменение судами своей практики в сторону ее большего единообразия и отказа от данных аргументов.

5. *Проблема доказательств существования правоприменительной практики.* В п. 3 Постановления № 50 указывается, что использование оспариваемого акта в правоприменительной практике является одним из необходимых критериев его квалификации как обладающего нормативными свойствами. Вместе с тем, в практике самого ВС РФ критерий использования оспариваемого акта в правоприменительной практике становится уже не необходимым, а достаточным.

Проблема состоит в неопределенности критериев выявления фактов, доказывающих существование правоприменительной практики, в результате чего в судебных решениях встречаются неоднозначные формулировки, ставящие под сомнение в качестве доказательства даже ссылку суда на оспариваемый акт при вынесении решения в отношении административного истца (что противоречит аргументу *У2*, использовавшемуся ВС РФ в других актах).

Возможным *решением* проблемы представляется внесение в КАС РФ и АПК РФ правил, конкретизирующих факты, подлежащие доказыванию административным истцом. При этом к доказательствам существования практики применения оспариваемого акта во всяком случае должны быть отнесены ссылающиеся на него правоприменительные решения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Костюков А. Н. О правоприменении в современной России / А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 159–172. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159–172.

2. Черданцев А. Ф. Толкование советского права / А. Ф. Черданцев. – М. : Юридическая литература, – 1979. – 168 с.

3. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – 360 с.

4. Вопленко Н. Н. Официальное толкование норм права / Н. Н. Вопленко. – М. : Юридическая литература, 1976. – 118 с.

5. Карнап Р. Значение и необходимость. Исследования по семантике и модальной логике / Р. Карнап. – Изд. 2-е. – М. : Изд-во ЛКИ, 2007. – 380 с.

6. Альчуррон К. Э. Границы логики и аргументация в праве / К. Э. Альчуррон, Е. В. Булыгин // Булыгин Е. В. Избранные работы по теории и философии права / Е. В. Булыгин ; под ред. М. В. Антонова, Е. Н. Лисанюк, С. И. Максимова. – СПб. : Алеф-Пресс, 2016. – С. 154–182.

7. Морозова Л. А. Правоконкретизирующие акты: понятие и специфика / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2020. – № 11. – С. 149–153. – DOI: 10.31857/S102694520012588-7.

8. Савиньи Ф. К. фон. Система современного римского права : в 8 т. / Ф. К. фон Савиньи ; пер. с нем. Г. Жигулина ; под ред. О. Кутателадзе, В. Зубаря. – М. : Статут, 2011. – Т. I. – 510 с.

9. Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов / Е. В. Васьковский. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 507 с.

10. Булыгин Е. В. Судебные решения и правотворчество / Е. В. Булыгин // Булыгин Е. В. Избранные работы по теории и философии права / под ред. М. В. Антонова, Е. Н. Лисанюк, С. И. Максимова. – СПб. : Алеф-Пресс, 2016. – С. 183–199.

11. Зарипов В. М. Оспаривание официальных разъяснений: новые возможности / В. М. Зарипов // Налоговед. – 2015. – № 5. – С. 19–29.

12. Иванов Р. Л. «Нормативные» письма как форма официального толкования норм права / Р. Л. Иванов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 3 (48). – С. 26–31.

13. Толчеев Н. К. Судебное оспаривание актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами / Н. К. Толчеев // Судья. – 2018. – № 1. – С. 38–43.

14. Никитин С. В. Проблемы судебного оспаривания дефектных правовых актов, содержащих интерпретационные нормы / С. В. Никитин // Российское правосудие. – 2016. – № 3. – С. 37–46. – DOI: 10.17238/issn2072-909X.2016.3.37.

15. Ершов В. В. Толкование и конкретизация административного процессуального права / В. В. Ершов // Российское правосудие. – 2019. – № 5. – С. 5–13. – DOI: 10.17238/issn2072-909X.2019.5.5-13.

16. Головкин Р. Б. Атипичные источники права: письма органов исполнительной власти / Р. Б. Головкин, А. С. Дмитриева // Российский правовой журнал. – 2020. – № 2 (3). – С. 29–33.

17. Демин А. В. Официальные разъяснения фискальных органов в контексте определенности налогообложения / А. В. Демин // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2019. – № 31. – С. 63–73. – DOI: 10.17223/22253513/31/6.

18. Петров А. А. Новый подход Конституционного Суда РФ к классификации правовых актов по содержанию в контексте преодоления коллизий между различными видами правовых актов / А. А. Петров // Право. Государство. Управление: общетеоретические и отраслевые аспекты / под ред. М. М. Журавлева, С. В. Ведяшкина. – Томск : Том. гос. ун-т, 2020. – С. 100–128.

19. Селивановский И. С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание «квазинормативных» актов в правовой системе России) / И. С. Селивановский // Юридическая мысль. – 2018. – № 5(109). – С. 55–61.

20. Атагимова Э. И. Определение нормативности правового акта: доктринальное понимание и практика правоприменения / Э. И. Атагимова // Мониторинг правоприменения. – 2019. – № 2 (31). – С. 4–10. – DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2.

21. Никитин С. В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве / С. В. Никитин // Судья. – 2018. – № 11. – С. 12–17.

22. Бабченко В. Н. Ведомственное нормотворчество и судебный нормоконтроль в России: практические аспекты / В. Н. Бабченко, М. Ю. Кузнецов // Закон. – 2019. – № 11. – С. 172–178.

23. Шайхутдинов Е. М. Интерпретационные акты / Е. М. Шайхутдинов, В. М. Шафиров. – Красноярск : РУМЦ ЮО, 2007. – 152 с.

24. Василевич Г. А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) / Г. А. Василевич // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 19–27. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27.

25. Белов С. А. Мониторинг правоприменения в СПбГУ / С. А. Белов, Н. М. Кропачев, М. А. Ревазов // Закон. – 2018. – №. 3. – С. 67–74.

26. Зарипов В. М. Обжалование разъяснений: новые рубежи / В. М. Зарипов // Налоговед. – 2016. – № 4. – С. 64–72.

27. Ярков В. В. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: современное состояние и пути совершенствования / В. В. Ярков, И. Н. Спицин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – № 4. – С. 554–567. – DOI: 10.21638/spbu14.2018.407.

28. Альчуррон К. Э. Нормативные системы / К. Э. Альчуррон, Е. В. Булыгин // «Нормативные системы» и другие работы по философии права и логике норм / под ред. Е.Н. Лисанюк. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2013. – С. 44–210.

29. Краевский А. А. Jus non scriptum: о действенности правовых обычаев и их применении российскими судами / А. А. Краевский, Е. В. Тимошина // Социологические исследования. – 2020. – № 12. – С. 87–97. – DOI: 10.31857/S013216250010660-9.

REFERENCES

1. Kostyukov A.N. About law enforcement in modern Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 159–172. DOI 10.24147/2542-1514.2017.1(1).159–172. (In Russ.).

2. Cherdantsev A.F. *Interpretation of Soviet law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 168 p. (In Russ.).

3. Alekseev S.S. *General theory of law*, in 2 volumes. Vol. I. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. 360 p. (In Russ.).

4. Voplenko N.N. *The official interpretation of the Law.* Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1976. 119 p. (In Russ.).

5. Carnap R. *Meaning and necessity. A study in semantics and modal logic*. 2nd ed. Moscow, LKI Publ., 2007. 380 p. (In Russ.).

6. Alchourron C.E., Bulygin E.V. Limits of Logic and Legal Reasoning, in: Antonov M., Lisanuyk E., Maximov S. (eds.) *Bulygin E.V. The Selected Writings in Theory and Philosophy of Law*, St. Petersburg, Alef-Press Publ., 2016, pp. 154–182. (In Russ.).

7. Morozova L.A. Law-concretizing acts: concept and specifics. *Gosudarstvo i parvo = State and Law*, 2020, no. 11, pp. 149–153. DOI: 10.31857/S102694520012588-7. (In Russ.).

8. Savigny F.K. von. *System of the modern Roman law*, in 8 volumes, ed. by O. Kutateladze, V. Zubar'. Moscow, Statut Publ., 2011. Vol. I. 510 p. (In Russ.).

9. Vas'kovsky E.V. *Civil law methodology. The theory of interpretation and application of civil laws.* Moscow, Tsentr YurInfoR Publ., 2002. 507 p. (In Russ.).

10. Bulygin E.V. Judicial Decisions and the Creation of Law, in: Antonov M., Lisanuyk E., Maximov S. (eds.) *Bulygin E.V. The Selected Writings in Theory and Philosophy of Law*, St. Petersburg, Alef-Press Publ., 2016, pp. 183–199. (In Russ.).

11. Zaripov V.M. Challenging official explanations: new possibilities. *Nalogoved*, 2015, no. 5, pp. 19–29. (In Russ.).

12. Ivanov R.L. «Normative» letters as a form of official interpretation of laws. *Vestnik Omskogo universiteta, Seriya «Pravo» = Herald of Omsk University, Series «Law»*, 2016, no. 3 (48), pp. 26–31. (In Russ.).

13. Tolcheev N.K. Judicial challenging acts containing explanations of legislation and possessing normative qualities. *Sud'ya*, 2018, no. 1, pp. 38–43. (In Russ.).

14. Nikitin S.V. Issues of judicial challenging defective legal acts, containing interpretative rules. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2016, no. 3, pp. 37–46. DOI: 10.17238/issn2072-909X.2016.3.37. (In Russ.).

15. Ershov V.V. Interpretation and specification of administrative procedure law. *Rossiiskoe pravosudie = Russian Justice*, 2019, no. 5, pp. 5–13. DOI: 10.17238/issn2072-909X.2019.5.5-13. (In Russ.).

16. Golovkin R.B., Dmitrieva A.S. Atypical sources of law: letters from executive authorities. *Rossiiskii pravovoi zhurnal = Russian legal journal*, 2020, no. 2(3), pp. 29–33. (In Russ.).

17. Dyomin A. Official explanations of fiscal bodies about the certainty of taxation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2019, no. 31, pp. 63–73. DOI: 10.17223/22253513/31/6. (In Russ.).

18. Petrov A.A. The Constitutional Court's new approach to the classification of legal acts by content in the context of overcoming conflicts between different types of legal acts, in: Zhuravlev M.M., Vedyashkin S.V. (eds.) *Pravo. Gosudarstvo. Upravlenie: obshcheteoreticheskie i otraslevye aspekty*, Tomsk State Univ. Publ., 2020, pp. 100–128. (In Russ.).

19. Selivanovsky I.S. Acts with regulatory properties: benefit or error of legal regulation (recognition of "quasi-normatve" acts in the Russian legal system. *Yuridicheskaya mysl'*, 2018, no. 5(109), pp. 55–61. (In Russ.).

20. Atagimova E.I. Determining the normativity of legal regulations: doctrinal understanding and law enforcement practice. *Monitoring pravoprimeneniya = Monitoring of Law Enforcement*, 2019, no. 2 (31), pp. 4–10. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2. (In Russ.).

21. Nikitin S.V. Problems of legal regulation of judicial review of norms in administrative proceedings. *Sud'ya*, 2018, no. 11, pp. 12–17. (In Russ.).

22. Babchenko V.N., Kuznetsov M.Yu. Executive rule-making and judicial review in Russia: practical aspects. *Zakon = Statute*, 2019, no. 11, pp. 172–178. (In Russ.).

23. Shaihutdinov E.M., Shafirov V.M. *The interpreting acts.* Krasnoyarsk, RUMTs YuO Publ., 2007. 152 p. (In Russ.).

24. Vasilevich G.A. Interpretation (explanation) of normative legal acts (theory and practice). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 19–27. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).19-27. (In Russ.).

25. Belov S.A., Kropachev N.M., Revazov M.A. Saint Petersburg University monitoring of the application of law. *Zakon = Statute*, 2018, no. 3, pp. 67–74. (In Russ.).

26. Zaripov V.M. Challenging explanations: new frontiers. *Nalogoved*, 2016, no. 4, pp. 64–72. (In Russ.).

27. Yarkov V.V., Spitsin I.N. Contesting of normative legal acts in court: Procedure de lege lata and ways of improving. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the Saint Petersburg University. Law*, 2018, no. 4, pp. 554–567. DOI: 10.21638/spbu14.2018.407. (In Russ.).

28. Alchourron C.E., Bulygin E.V. Normative Systems, in: Lisanuyk E. (ed.). *«Normativnye sistemy» i drugie raboty po filosofii prava i logike norm*, St. Petersburg University Publ., 2013, pp. 44–210. (In Russ.).

29. Kraevsky A.A., Timoshina E. V. Jus non scriptum: on the efficacy of legal customs and their application by Russian courts. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*, 2020, no. 12, pp. 87–97. DOI: 10.31857/S013216250010660-9. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Тимошина Елена Владимировна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургский государственный университет
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9
E-mail: e.timoshina@spbu.ru
ORCID: 0000-0002-2948-4825
ResearcherID: G-1012-2015
SPIN-код РИНЦ: 5983-0917; AuthorID: 188766

Краевский Арсений Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургский государственный университет
199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9
E-mail: a.krajewski@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-6112-7417
ResearcherID: B-6328-2019
SPIN-код РИНЦ: 9646-3311; AuthorID: 760968

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Elena V. Timoshina – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Theory and History of State and Law
St. Petersburg State University
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: e.timoshina@spbu.ru
ORCID: 0000-0002-2948-4825
ResearcherID: G-1012-2015
RCSI SPIN-code: 5983-0917; AuthorID: 188766

Arseny A. Kraevsky – PhD in Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law
St. Petersburg State University
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
E-mail: a.krajewski@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-6112-7417
ResearcherID: B-6328-2019
RCSI SPIN-code: 9646-3311; AuthorID: 760968

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Тимошина Е.В. Критерии нормативности интерпретационных правовых актов в российской судебной практике / Е.В. Тимошина, А.А. Краевский // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 220–243. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).220-243.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Timoshina E.V., Kraevsky A.A. Criteria for the normativity of interpretative legal acts in Russian judicial practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 220–243. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).220-243. (In Russ.).

УДК 341.64
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).244-260

CC BY 4.0

ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВА ЕАЭС НАЦИОНАЛЬНЫМИ СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ И РАЗВИТИЕ МЕЖСУДЕБНОГО ДИАЛОГА

Е.Б. Дьяченко[1,2]
[1] *Суд Евразийского экономического союза, г. Минск, Беларусь*
[2] *Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
17 марта 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Суд ЕАЭС, Суд ЕС, верховенство права ЕАЭС, преюдициальный запрос, судебный диалог, толкование, пропорциональность, правовая определенность, non bis in idem

Чертой, которая отличает право интеграционного объединения от универсального международного права, служит его активное применение как судебным органом такого объединения, так и внутригосударственными судами. Множественность правоприменителей приводит к постановке вопроса о круге субъектов, уполномоченных толковать право интеграционного объединения, и об особенностях подобной интерпретации. Одним из инструментов, способных преодолеть неединообразие подходов, связанных с уяснением и применением наднационального права судебными органами нескольких государств-членов, служит инструмент диалога между судом интеграционного объединения и судами стран – его участниц. Исследование перечисленных вопросов на примере практики Суда ЕАЭС и судов государств – его членов составляет предмет настоящей статьи. Отмечается, что диалог между Судом ЕАЭС и национальными судами выражается как в применении национальными судами решения суда интеграционной организации, так и в обращении наднационального суда к правовым конструкциям, которые были разработаны в решениях судов государств-членов.

APPLICATION OF THE EAEU LAW BY NATIONAL COURTS AND DEVELOPMENT OF JUDICIAL DIALOGUE

Ekaterina B. Diyachenko[1,2]
[1] *Court of the Eurasian Economic Union, Minsk, Belarus*
[2] *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

Article info
Received –
2022 March 17
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Court of the Eurasian Economic Union, Court of Justice of the European Union, supremacy of the EAEU law, preliminary ruling, judicial dialogue, legal interpretation, proportionality, legal certainty, non bis in idem

The subject. This article examines the dialogue between the EAEU Court and national courts, on the one hand, as the application by national courts of the court of the integration organization, on the other hand, – as a recourse by the supranational court to the legal constructions that have been developed in the case law of the Member States' courts.
The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that judicial dialogue between the court of the integration association and the courts of its Member States is the key to the effective application of supranational law.
The methodological basis of the research is the doctrine of EU law, as well as the practice of Court of Justice of the European Union. The formal legal interpretation of the EAEU Court decisions and decisions of national Supreme Courts is also used.
The main results, scope of application. One of the characteristics that differentiates the law of an integration organization from universal international law is its active application not only by the judicial body of such an organization, but also by the national courts. The plurality of actors in charge of the application of the law raises the question which of them have the authority of interpreting the integration law and the modalities of such an interpretation. One of the instruments that could help overcome the lack of uniformity of approaches regarding the interpretation and application of supranational law by the courts of several member states is the preliminary reference procedure. In the absence of such a procedure the burden of interpretation of supranational law rests on the national courts. Such a situation has arisen in the Eurasian Economic Union where the EAEU Court is empowered to interpret the law of the Union while settling disputes regarding the respect of EAEU law by its Member States, the challenge of the Eurasian Economic Commission's actions (failure to act) and decisions as well as delivering advisory opinions. The courts of the Member States, in turn, interpret the law of the EAEU in various fields of relations, including

the ones where regulatory powers have been transferred to the supranational level. The analysis of national case law shows that in their application of EAEU law they premise their judgments on the principle of its primacy over national legislation.
Conclusions. Judicial dialogue allows to prevent the non-uniform interpretation of the Union law by the court of the 5 Member States. It is a form of exchange of legal positions and concepts between the judicial bodies which, as a result, leads to a mutual enrichment of the legal orders by borrowing legal constructions and approaches.

1. Введение

Отличительной чертой права интеграционных объединений, служит тот факт, что оно активно применяется национальными органами власти и судами. Причина подобного явления – в трансфере на наднациональный уровень части суверенных полномочий стран-участниц, которые ранее реализовывались внутригосударственными органами. С момента передачи упомянутых полномочий интеграционному объединению компетенция на принятие соответствующих норм переходит к его органам, но их применение остается на национальном уровне. Подобный процесс влечет возникновение ситуации, при которой акты и действия национальных органов, принятые ими на основании права интеграционного объединения, могут быть предметом обжалования во внутригосударственных судах.

В свою очередь, наделение судов интеграционных объединений компетенцией по проверке действительности актов вторичного права данных объединений закономерно приводит к ситуации, при которой применение наднационального права осуществляется на двух уровнях: суда интеграционного объединения и судов его государств-членов.

Указанные процессы демонстрируют актуальность изучения особенностей применения права интеграционного объединения судами стран – его участниц на примере Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз).

Использование положений интеграционного правопорядка национальными судами ставит вопрос о том, вправе ли они осуществлять толкование соответствующих норм или подобная компетенция является эксклюзивной для наднационального органа правосудия.

Обращение суда интеграционного объединения и судов его стран-участниц к положениям права соответствующего объединения обуславливает необходимость выстраивания отношений между ними, которое способно приобрести форму судебного диалога.

Обозначенный спектр правовых вопросов в аспекте ЕАЭС подчеркивает целесообразность установления круга акторов, наделенных правом толковать право Союза, оценки особенностей подобного толкования, а также механизма судебного диалога, складывающегося между Судом Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС, Суд Союза) и судебными органами его стран-участниц. Учитывая, что наибольший опыт толкования и применения права интеграционного объединения внутригосударственными судами, а также взаимодействия между наднациональным и национальными органами правосудия присущ Европейскому Союзу (далее – ЕС), в качестве методологической основы настоящего исследования использована доктрина права ЕС, а также практика его Суда.

Проблематика толкования и применения права интеграционного объединения, а также судебного диалога между органами интеграционного и внутригосударственного правосудия глубоко исследована в аспекте права ЕС и представлена работами таких ученых, как Фр. Джейкобс [1], А. Россас [2], Л. Буассон де Шазурнэ [3], Кр. Экес [4] и др. В отечественной литературе на роль взаимодействия наднационального и национальных судов указывает М.Л. Энтин, отмечая, что «тесное плодотворное сотрудничество между национальным и наднациональным судьей на нашем, европейском континенте стало доброй традицией. Оно превратилось в неотъемлемую часть присущей нам правовой и политической культуры» [5, с. 61]. С.А. Грачева проводит анализ правового диалога Суда ЕС и высших судов государств-членов в рамках исследования субсидиарного подхода к интеграционным процессам [6, с. 59–60]. В доктрине государств – членов ЕАЭС применению его права национальными судами и институту судебного диалога уделено чрезвычайно мало внимания. Отдельные исследования посвящены взаимоотношениям Суда Союза и Конституционного Суда Российской Федерации [7–10], восприятию права ЕАЭС в Республике Армения [11].

С учетом изложенного представляется актуальным дать ответ на вопрос об акторах, уполномоченных толковать право ЕАЭС, осуществить анализ осо-

бенностей применения права Союза судебными органами его государств-членов, а также исследовать механизм судебного диалога, как с теоретической, так и с практической точек зрения.

2. Доктринальные подходы к проблеме толкования права интеграционного объединения судами государств – его членов и концепция судебного диалога

Несмотря на наличие в правовой науке двух основных концепций, касающихся возможности применить право, не интерпретируя его, на наш взгляд, обоснованным представляется подход, согласно которому толкование в форме уяснения содержания правовой нормы осуществляется перед каждым случаем ее применения.

Деятельность по толкованию имманентна судебному органу, поскольку именно от ее осуществления зависит реализация им своей компетенции и, как следствие, достижение основной цели функционирования. Применительно к Суду ЕАЭС чрезвычайно важным видится вопрос о том, принадлежат ли ему эксклюзивные полномочия по толкованию права Союза или они разделяются между судебным органом интеграционного объединения и судами государств – его членов.

Опыт ЕС показывает, что для решения вопроса о возможности для национальных судов толковать право интеграционного объединения им сформулирована так называемая доктрина «ясного акта» (фр. *acte clair*). Она заключается в том, что, помимо ситуации наличия правовых позиций, уже выработанных Судом ЕС по соответствующему вопросу, национальный суд может осуществить толкование права интеграционного объединения, если правильное толкование является очевидным. При иных обстоятельствах вопрос об интерпретации права ЕС должен быть адресован его Суду в процедуре преюдициального запроса.

В решении по делу *CILFIT* Суд ЕС указал: для того, чтобы убедиться в правильности толкования национальному судье надлежит в первую очередь сравнить разные языковые версии права ЕС, исходить из особенностей терминологии, присущей праву ЕС, а также учитывать контекст, в котором содержится соответствующая норма[1]. Невыполнение данных условий влечет необходимость для внутригосударственного суда обратиться с преюдициальным запросом в Суд ЕС.

В решении по делу *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi* на основе обширного массива более ранней практики, состоящей в том, что: (1) толкование и применение национального права представляет собой эксклюзивную юрисдикцию внутригосударственного суда; (2) наличие практики Суда ЕС по определенному вопросу не исключает право национального суда на обращение с преюдициальным запросом; (3) ввиду существования многих языковых версий актов права ЕС их толкование должно быть идентичным; (4) ни одна языковая версия не обладает приоритетом при толковании, Суд ЕС резюмировал, что каждое положение права ЕС следует рассматривать в контексте и интерпретировать в свете иных положений права ЕС как целого, принимая во внимание его цели и состояние развития на дату применения толкуемой правовой нормы[2].

Многоаспектность требований, которые практика Суда ЕС предъявляет к условиям применения доктрины ясного акта, в полной мере объясняет высказывание Генерального адвоката Н. Валя в заключении по объединенным делам *X v Inspecteur van Rijksbelastingdienst and T.A. van Dijk v Staatssecretaris van Financiën:* если следовать строгой интерпретации доктрины ясного акта, то найти ситуацию, отвечающую ее критериям так же вероятно, как встретить единорога[3].

Несмотря на то, что в юридической науке не утихает критика доктрины ясного акта [12, p. 1386–1390; 13, p. 188–190, 211–212; 14, с. 1318–1322], последовательная приверженность Суда ЕС данному подходу, на наш взгляд, обусловлена убежденностью в том, что наиболее оптимальным способом обеспечения единообразного толкования и применения права интеграционного объединения остается процедура преюдициального запроса, которая, как отмечено в упомянутом ранее решении по делу *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and*

[1] Court of Justice of the European Union (hereinafter – CJEU). Case no 283/81 CILFIT. Judgment of 6 October 1982. EU:C:1982:335. Para 20.

[2] CJEU. Case no C-561/19. Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi. Judgment of 6 October 2021. EU:C:2021:799. Para 35, 37, 42, 43, 46.

[3] CJEU. Joined cases C-72/14 and C-197/14. X v Inspecteur van Rijksbelastingdienst and T.A. van Dijk v Staatssecretaris van Financiën. Opinion of Advocate-General N. Wahl of 13 May 2015. EU:C:2015:319. Para 62.

Catania Multiservizi, представляет собой краеугольный камень правовой системы ЕС и служит основой диалога между его судом и судами государств-членов[4]. Возложение функции по интерпретации права ЕС на его судебный орган, а не на внутригосударственные суды вызвано необходимостью обеспечить автономное толкование правовых понятий, особенно в ситуации, когда аналогичные категории присутствуют в национальном законодательстве и существует риск их переноса на уяснение права ЕС.

Отсутствие у Суда ЕАЭС компетенции по вынесению преюдициальных решений, а, значит, возложение на национальные суды основного бремени интерпретации права Союза, свидетельствует, с одной стороны, о предоставлении им полномочий толковать право ЕАЭС, а с другой, – о необходимости выработки судебным органом интеграционного объединения универсальных правовых позиций, способных оказать влияние на практику национальных судов [16, с. 80]. Подобная ситуация повышает актуальность развития диалога между Судом ЕАЭС и внутригосударственными судами.

Концепция судебного диалога зародилась в доктрине применительно к взаимоотношениям Суда ЕС, с одной стороны, с международными судами, а с другой – с судебными органами его государств-членов.

Одним из первых идею «судебного диалога» озвучил британский ученый и в прошлом Генеральный адвокат Суда ЕС Фр. Джейкобс, утверждавший, что особенности правовой системы Европейского союза, структура и компетенция его Суда предопределили поиск механизмов взаимодействия с иными органами, уполномоченными на разрешение правовых конфликтов. При этом, Суду ЕС в отличие от классических международных судов предстояло решить задачу сосуществования не только с иными международными судами, а также и с национальными судебными органами всех своих государств-членов [1, p. 547–549]. Подобные воззрения видятся весьма близкими к подходу Л. Буассон де Шазурнэ, высказывавшейся о «внутренней коммуникации», которая возникает между различными акторами, вовлеченными в процесс разрешения международных споров, и формализуется в «судебный диалог», наиболее актуальный в свете тренда на регионализацию и специализацию [3, p. 15, 30].

Судебный диалог и взаимное обогащение правовых систем Фр. Джейкобс рассматривает в двух аспектах: в рамках Европейского союза применительно к отношениям с судами государств-членов, очерчивая «внутренний» контур соответствующих процессов, а также обозначая его «внешний» контур, в пределах которого анализируются связи между Судом ЕС и Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ), Судом Европейской ассоциации свободной торговли, а также Международным судом ООН и Апелляционным органом ВТО [1, p. 548–552].

В категориях «внешний и внутренний судебный дискурс» взаимосвязи Суда ЕС с судами стран-участниц и с международными судами рассматривает нидерландский исследователь Кр. Экес [4, p. 3].

А. Россас, академик и судья Суда ЕС в отставке, презюмируя существование правовой системы ЕС не в изоляции, а в широком европейском и международном контексте, помимо выделенных Фр. Джейкобсом и Кр. Экес внешнего и внутренних контуров, предлагает рассматривать судебный диалог в рамках внутренней структуры самого Суда ЕС, который включает собственно Суд ЕС и Суд первой инстанции [2, p. 3–5].

Признавая обоснованность концепции судебного диалога как с иными международными судами, так и с судами государств – членов ЕС, не представляется возможным согласиться с А. Россасом в части диалога между Судом ЕС и Судом первой инстанции. Пунктом 1 ст. 256 Договора о функционировании ЕС[5] предусмотрено, что решения Суда первой инстанции могут быть обжалованы в Суд ЕС, что свидетельствует о существовании между ними иерархической соподчиненности, при которой решения вышестоящего суда обязательны для Суда первой инстанции. Более того, отличительной чертой судебного диалога, на наш взгляд, является инициатива, исходящая от одного из судебных органов. Применительно к взаимоотношениям Суда ЕС с внутригосударственными судами такой инициативой служит обращение с преюдициальным запросом. В отличие от подобной ситуации Суд первой инстанции не способен активировать подобный диалог, поскольку обжалование его

[4] CJEU. Case no C-561/19. Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi. Judgment of 6 October 2021. EU:C:2021:799. Para 27.

[5] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT (дата обращения: 17.01.2022).

решений зависит исключительно от воли участвующих в рассмотрении конкретного дела лиц.

С учетом изложенного полагаем, что судебный диалог представляет собой форму обмена позициями и концепциями между различными судебными органами, результатом которого становится взаимное обогащение правовых систем за счет заимствования правовых конструкций и подходов.

Судебный диалог в рамках его «внутреннего контура», т. е. во взаимоотношениях с национальными судами рассматривается, с одной стороны, в качестве использования внутригосударственными судами правовых позиций суда интеграционного объединения, а с другой, – как обращение наднационального суда к правовым конструкциям, выработанным в практике судебных органов его государств-членов.

Необходимо подчеркнуть, что если в таких интеграционных объединениях как ЕС и Андское сообщество[6] диалог с национальными судами имеет институционализированную форму преюдициального запроса, то в ЕАЭС его реализация зависит исключительно от «доброй воли» судебных органов государств-членов. При этом обзор практики судов государств-членов показывает успешную реализацию данного механизма.

3. Толкование и применение права ЕАЭС судами государств – его членов

Анализ актов, принятых Конституционным и Верховным судами РФ, Верховным Судом Кыргызской Республики, Административным судом Республики Армения позволяет сделать вывод о складывающейся практике толкования права интеграционного объединения внутригосударственными судебными органами.

Для иллюстрации вывода о толковании национальными судами права ЕАЭС, в первую очередь, обратимся к актам Конституционного Суда РФ.

Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 8-П[7] о применении в России принципа исчерпания исключительного права на товарный знак, независимо от его отсутствия в Гражданском кодексе Российской Федерации, остается наиболее значимым примером уяснения и применения органом конституционного судопроизводства государства-члена положений союзного права.

При вынесении указанного Постановления Конституционный Суд истолковал п. 16 Протокола об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности[8], согласно которому не является нарушением исключительного права на товарный знак его использование в отношении товаров, которые были правомерно введены в гражданский оборот на территории любого из государств – членов Союза непосредственно правообладателем товарного знака или другими лицами с его согласия, и с учетом верховенства права ЕАЭС над национальным законодательством констатировал, что для государств-членов действует региональный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак, независимо от его отсутствия во внутригосударственном законе [9, с. 99].

Иным примером толкования Конституционным Судом РФ права Союза является Определение от 26 марта 2020 г. № 588-О[9]. В данном случае перед Конституционным Судом был поставлен вопрос о соответствии Конституции РФ классификационного решения Евразийской экономической комиссии[10] (далее – ЕЭК) в части возможности его ретроактивного применения.

Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы заявителя, Конституционный Суд осуществил анализ установленного правом Союза порядка вступления в силу решения ЕЭК[11], а также сослался на ранее сформированный им подход о действии актов межгосударственных органов во времени.

Подобная логика правовой аргументации соответствует упомянутой ранее доктрине «ясного акта», показывая обращение национального суда к не вызывающей сомнений норме интеграционного права и ее применение к вопросу заявителя.

[6] Согласно Договору об учреждении Суда Андского сообщества (в редакции от 28 мая 1996 г.) обращение национального суда с преюдициальным запросом в суд интеграционного объединения является правом при применении права Сообщества, которое трансформируется в обязанность, если решение внутригосударственного суда не подлежит обжалованию.

[7] URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 17.01.2022).

[8] Приложение № 26 к Договору о ЕАЭС.

[9] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision464887.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[10] По данному делу оспаривалась конституционность решения ЕЭК от 11 мая 2017 г. № 51 «О классификации бытового отпаривателя для одежды в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: http://www.eaeunion.org/, 12.05.2017.

[11] Пунктом 2 оспариваемого решения предусматривалось, что оно вступает в силу по истечении 30 календарных дней с даты официального опубликования.

ISSN 2658-4050 (Online)

В контексте толкования органом конституционного правосудия государства-члена права ЕАЭС заслуживает внимания Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2015 г. № 583-О[12], в котором ставился вопрос о соответствии Конституции РФ решения Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 728[13]. Конституционный Суд РФ, сославшись на подход, выработанный им в Определении от 3 марта 2015 г. № 417-О[14], и исходя из разграничения предметов ведения между ним как органом внутригосударственного конституционного контроля и Судом ЕврАзЭС, уполномоченным на проверку соответствия праву интеграционного объединения решений его органов, не осуществил толкование норм решения Комиссии Таможенного союза. Орган конституционного судопроизводства лишь указал на недопустимость придания обратной силы нормативным установлениям, ухудшающим правовое положение граждан, особо подчеркнув, что данный подход распространяется на нормативное правовое регулирование таможенных отношений, включая входящие в состав таможенного законодательства Таможенного союза решения Комиссии Таможенного союза (подробнее об Определении № 417-О см.: [9, с. 98–99; 16, с. 91–92]. Аналогичный подход сформулирован Конституционным Судом РФ в Определении от 28 января 2021 г. № 168-О[15], в котором ставился вопрос о конституционности отдельных положений Таможенного кодекса Таможенного союза[16], а также Правил применения методов определения таможенной стоимости товаров, утвержденных Решением ЕЭК[17].

Анализируя данные правовые акты, следует согласиться с мнением Е.В. Тарибо, который исходит из разграничения компетенции Суда ЕАЭС и Конституционного Суда РФ: «если международный суд обеспечивает правильное и единообразное применение отраслевых норм таможенного законодательства, отнесенного к компетенции ЕАЭС, то конституционный суд нацелен на обеспечение конституционных прав в связи с применением отраслевого (в том числе таможенного) законодательства» [8, с. 18].

Что касается практики толкования права ЕАЭС Верховным Судом РФ, то весьма ярким ее проявлением являются решения от 13 августа 2020 г. № АПЛ20-220[18] и от 7 октября 2021 г. № АКПИ21-612[19], в рамках которых перед высшей судебной инстанцией поставлен вопрос о соответствии праву Союза и законодательству Российской Федерации некоторых положений Разъяснений о классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза отдельных товаров, утвержденных приказом Федеральной таможенной службы от 14 января 2019 г. № 28[20].

В рамках упомянутых решений Верховный Суд РФ осуществил последовательное уяснение положений Таможенного кодекса ЕАЭС[21] с целью установления компетенции Федеральной таможенной службы на принятие разъяснений, а затем обратился к поло-

[12] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision193025.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[13] Решение Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 728 «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: http://www.tsouz.ru/, 18.08.2011.

[14] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision190708.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[15] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision515227.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[16] Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6615.

[17] Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 октября 2012 г. № 202 О применении методов определения таможенной стоимости товаров по стоимости сделки с идентичными товарами (метод 2) и по стоимости сделки с однородными товарами (метод 3)» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: http://www.tsouz.ru/, 31.10.2012.

[18] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1907088 (дата обращения: 17.01.2022).

[19] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2049810 (дата обращения: 17.01.2022).

[20] Приказ Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 28 «О классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза отдельных товаров» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru. 10.01.2022.

[21] Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: http://www.eaeunion.org/. 12.04.2017.

жениям Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Союза[22], чтобы проверить, насколько правила, сформулированные уполномоченным органом государства-члена, согласуются с наднациональным регулированием по данному вопросу. Результатом интерпретации и применения права Союза Верховным Судом стал вывод о том, что «оспариваемое нормативное положение не противоречит праву ЕАЭС».

Решения Верховного Суда РФ № АПЛ20-220, АКПИ21-612 представляют интерес по той причине, что являются первыми случаями постановки перед судом государства-члена вопроса о признании недействующим нормативно-правового акта государственного органа по причине его несоответствия праву интеграционного объединения.

Примером применения Верховным Судом РФ положений права ЕАЭС для разрешения конкретного спора также являются решения от 17 августа 2017 г. № 5-АД17-40[23] и от 2 июля 2018 г. № 18-АД18-35[24], по которым оценивалась законность актов судов нижестоящих инстанций о правомерности наложения административной санкции на российское юридическое лицо в связи с привлечением к трудовой деятельности без соответствующего разрешения гражданина Республики Армения. Верховный Суд, констатировав наличие в Договоре о ЕАЭС, участницей которого является Республика Армения, нормы, устанавливающей право граждан Армении осуществлять в других государствах-членах трудовую деятельность без разрешения на работу, истолковал данное нормативное регулирование как исключающее административную ответственность российских юридических лиц за привлечение указанных граждан к трудовой деятельности при отсутствии у них разрешения на работу (см.: [17, с. 86; 18, с. 130]).

Проанализированные решения Верховного Суда Российской Федерации демонстрируют его приверженность принципу верховенства права Союза, а также толкование и применение национального права на основе данного принципа.

В отличие от Российской Федерации практика применения права Союза в других государствах-членах значительно менее распространена. Ее анализ также осложняет то обстоятельство, что в отдельных государствах-членах, в частности, в Республике Армения публикация судебных актов осуществляется только на государственном языке.

Примером обращения к праву ЕАЭС в деятельности Административного суда Республики Армения является дело № ՎԴ/10460/05/19. В рамках данного дела оценивалась правомерность привлечения лица к административной ответственности в связи с реализацией товара, который согласно праву Союза отвечал стандартам безопасности пищевых продуктов, а в соответствии с национальным законодательством – не соответствовал им. Административной суд Республики Армения при установлении отсутствия факта административного правонарушения исходил из соответствия товара «показателям безопасности пищевых продуктов, определенным техническим регламентом Таможенного союза (о безопасности пищевой продукции[25]), что свидетельствует об отсутствии запрета на их ввоз и (или) продажу на территории Республики Армения». Изложенное позволило Административному суду констатировать, что «в соответствии с вышеупомянутыми нормами международного договора, ратифицированного Республикой Армения, государство обязалось обеспечить оборот продукции, соответствующей техническим регламентам Таможенного союза, без предъявления дополнительных требований помимо требований к этой продукции», а значит, реализация данного товара не могла повлечь административную ответственность [11, с. 15–16].

Анализ решения Административного суда Республики Армения свидетельствует, что в нем осуществлено толкование норм права ЕАЭС, а затем с учетом верховенства права интеграционного объединения над национальным регулированием положение союзного права применено для разрешения спорной ситуации. Подобный подход соответствует правовой позиции Суда ЕАЭС, изложенной в кон-

[22] Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: http://www.tsouz.ru/. 23.07.2012.

[23] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1573026 (дата обращения: 17.01.2022).

[24] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1669624 (дата обращения: 17.01.2022).

[25] Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: http://www.tsouz.ru/. 15.12.2011.

сультативном заключении по *делу о профессиональных спортсменах*, согласно которой «при противоречии права Союза и актов национального законодательства… следует руководствоваться положениями права Союза»[26].

В данном контексте не представляется возможным согласиться с А.С. Гамбаряном, который, комментируя решение Административного суда Республики Армения по названному делу, указывает, что «данное решение суда не имеет рационального юридического обоснования» [11, с. 16].

Примером применения права Союза судебными органами Кыргызской Республики служит постановление Верховного Суда от 9 ноября 2017 г. В данном судебном акте, оценивая законность взыскания антидемпинговых пошлин, Верховный Суд начал свою аргументацию с уяснения ст. 48 Договора о Союзе о правомерности их применения, а затем обратился к толкованию Решения ЕЭК[27], которым введена соответствующая пошлина для установления ее применимости к обстоятельствам рассматриваемого дела.

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о последовательном применении высшими судами государств-членов права Союза на основе принципа его верховенства над национальным законодательством. В рассматриваемом случае логика уяснения и применения права ЕАЭС состоит из нескольких этапов: на первом устанавливается применимая норма интеграционного правопорядка, затем при наличии противоречащего ей положения национального законодательства констатируется верховенство наднационального права, впоследствии осуществляется его уяснение и применение для разрешения спорного вопроса.

4. Межсудебный диалог и его влияние на применение права Союза

Исследование судебного диалога на пространстве ЕАЭС позволяет утверждать о взаимном использовании как позиций суда интеграционного объединения судебными органами его государств-членов, так и наоборот – об обращении Суда Союза к подходам национальной правоприменительной практики для выработки собственных правовых позиций.

В аспекте первой ситуации – применения внутригосударственными судами подходов Суда ЕАЭС, следует обратиться к практике Верховного Суда Российской Федерации, которая, помимо примеров самостоятельного толкования норм союзного права, содержит случаи совмещения подобной интерпретации с использованием механизма судебного диалога.

В частности, в Определении Верховного Суда РФ от 17 июня 2020 г. № 303-ЭС20-816[28], устанавливая пределы действия во времени классификационного решения ЕЭК[29], Верховный Суд, в первую очередь, обратился к позиции Суда ЕАЭС о гарантировании в Союзе защиты прав и свобод на уровне не ниже, чем в национальных конституциях, сформулированной им в консультативном заключении по *делу о пенсиях*[30]. Следующим этапом стало толкование п. 17 Положения о ЕЭК[31], устанавливающего общий запрет применения с обратной силой решений Комиссии, ухудшающих положение лиц. Далее Верховный Суд сослался на подходы Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о ретроактивном действии актов публичных органов и лишь в следующую очередь перешел к уяснению норм права ЕАЭС, необходимых для разрешения конкретного вопроса (см.: [19, с. 11–12]).

Анализ осуществленной Верховным Судом Российской Федерации интерпретации правовых норм свидетельствует, что им выстроена своеобразная иерархия подходов к толкованию, которая отталкивается от правовой позиции наднационального суда, устанавливающей универсальное правило о соблюдении прав человека в Союзе. На следующем этапе произведено уяснение ясной нормы союзного права

[26] Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС). Консультативное заключение от 7 декабря 2018 г. по делу № СЕ-2-2/5-18-БК по заявлению ЕЭК. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-3.18/ (дата обращения: 17.01.2021). Абзац 10 п. 7 ч. III «Выводы Суда».

[27] Решение ЕЭК от 24 мая 2012 г. № 49 «О мерах по защите экономических интересов производителей металлопроката с полимерным покрытием в Таможенном союзе» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: http://www.tsouz.ru/. 26.05.2012.

[28] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1895052 (дата обращения: 17.01.2022).

[29] Решение Коллегии ЕЭК от 16 сентября 2014 г. № 156 «О классификации подгузников детских одноразовых по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: http://www.eurasiancommission.org/. 17.09.2014.

[30] Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 22 декабря 2018 г. по делу № СЕ-2-2/7-18-БК. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-5.18/ (дата обращения: 17.01.2022).

[31] Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС.

и лишь впоследствии использованы подходы национального конституционного суда. Следует также согласиться с высказываемым в доктрине мнением о том, что «российские суды понимают право ЕАЭС как единую целостную систему, что позволяет использовать правовые позиции, выработанные Судом Союза в одной сфере, к другой сфере правоотношений» [19, с. 12].

В данном контексте также заслуживает внимания Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2020 г. № 306-ЭС20-387[32]. В данном деле, оценивая законность действий таможенного органа, национальный судебный орган начал обоснование своей позиции с указания на норму п. 1 ст. 53 Договора о Союзе о безопасности продукции, выпускаемой в обращение на территории ЕАЭС. Далее Верховный Суд обратился к позиции Суда ЕАЭС, сформулированной в консультативном заключении по *делу о колесных транспортных средствах*[33], согласно которой упомянутая норма Договора о Союзе является императивной, а содержащееся в ней требование носит общий характер. Лишь констатировав свою приверженность подходу наднационального суда, Верховный Суд осуществил собственное толкование положений Договора о ЕАЭС и Таможенного кодекса Союза, необходимых для разрешения конкретного вопроса истца.

Проведенный анализ позволяет отметить, что обращение к позициям Суда ЕАЭС для национального суда представляет собой элемент правовой аргументации, который предшествует толкованию права Союза самим внутригосударственным судом. Учитывая доктринальную классификацию аргументации на следующие виды: (1) на основе правовой нормы; (2) на основе аналогии; (3) на основе прецедента, в данном случае обоснованно утверждать о сходстве обращения к подходам суда интеграционного объединения с прецедентной аргументацией [20, с. 48].

Исследование диалога между Судом ЕАЭС и судами его государств-членов было бы неполным без указания на те подходы, которые наднациональный суд воспринимает из практики внутригосударственных судов.

В первую очередь, необходимо отметить, что закрепление в актах Суда ЕАЭС в качестве общих принципов права Союза таких принципов, как *non bis in idem*[34] и пропорциональность[35] сопровождалось не только обращением к практике ЕСПЧ и Суда Европейского союза, что отмечено в доктрине [21, с. 75–76; 22, с. 197–201], но и к позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Одной из ключевых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в части применения принципа *non bis in idem* является обоснование его распространения как на сферу уголовно-правового регулирования, так и применительно к ответственности по делам об административных правонарушениях. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 4 февраля 2019 г. № 8-П[36] сформулирован следующий подход: «закрепленное в конституционном тексте лишь применительно к уголовной ответственности правило *non bis in idem* характеризует неотъемлемый признак принципа справедливости и, являясь, таким образом, конкретизацией данного принципа, имеет общее значение, а потому распространяется не только на уголовный закон, но и на законодательство об административных правонарушениях». Аналогичный вывод изложен в определениях Конституционного Суда Рф от 26 марта 2019 г. № 824-О[37], от 24 октября 2019 г. № 2922-О[38].

Значение данной правовой позиции для Суда ЕАЭС состоит в том, что используя в качестве одного из источников для формулирования принципа *non bis in idem* законодательство государств-членов, Суд Союза установил, что на конституционно-правовом уровне данный принцип закреплен лишь примени-

[32] URL: http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1887350 (дата обращения: 17.01.2022).

[33] Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 31 октября 2019 г. по делу № СЕ-2-2/4-19-БК по заявлению ЕЭК. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-3.19/ (дата обращения: 17.01.2022).

[34] Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 18 июня 2019 г. по делу № СЕ-2-1/2-19-БК по заявлению НПП «Атамекен». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-1.19/ (дата обращения: 17.01.2022).

[35] Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 15 октября 2018 г. по делу № СЕ-2-1/3-18-БК по заявлению Министерства национальной экономики Республики Казахстан. URL https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-2.18/ (дата обращения: 17.01.2022).

[36] Постановление Конституционного Суда РФ от 4 февраля 2019 г. № 8-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 07.02.2019.

[37] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision396235.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[38] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision436905.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

ISSN 2658-4050 (Online)

тельно к уголовной ответственности и не во всех государствах, так как он отсутствует в Конституции Республики Беларусь и содержится лишь в уголовном законодательстве данного государства [23, с. 183]. При таких обстоятельствах подход органа конституционного правосудия Российской Федерации послужил той отправной точкой, которая позволила суду интеграционного объединения исходить из широкого прочтения принципа *non bis in idem*.

Что касается принципа пропорциональности в аспекте привлечения к административной ответственности, то в практике Суда Союза он изложен в консультативном заключении по *делу о декларировании денежных средств*[39].

Принцип пропорциональности, причем именно в аспекте наказания за недекларирование денежных средств нашел отражение в практике ЕСПЧ, в частности, в постановлениях по делам *Исмаилов против России, Гирлян против России, Мооп против Франции, Grifhorst против Франции, Boljević против Хорватии*[40]. Конституционный Суд РФ также неоднократно констатировал необходимость соблюдения пропорциональности санкции, применяемой в связи с правонарушением по недекларированию перемещаемых через таможенную границу денежных средств, которое влечет административную или уголовную ответственность[41]. При этом, в основу подходов Конституционного Суда Российской Федерации положена соответствующая позиция ЕСПЧ, что особенно интересно в аспекте судебного диалога. Учитывая, что согласно преамбуле к Договору о ЕАЭС Союз учреждается, в том числе с учетом обеспечения верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, в интеграционном объединении презюмируется защита прав и свобод на уровне не ниже, чем он гарантирован национальными конституционными судами. При таких обстоятельствах приверженность органа конституционного правосудия страны-участницы одному из принципов, способствующих защите прав человека, делает этот принцип обязательным для Суда Союза. В результате складывается ситуация, когда правовой принцип, пришедший в национальную конституционную практику из подходов, присущих ЕСПЧ, переходит в акты наднационального суда, создавая некий опосредованный диалог между ним и ЕСПЧ [24, с. 8–9].

На необходимость соблюдения принципа пропорциональности неоднократно указывали органы конституционного правосудия других государств – членов ЕАЭС. Так, в решении от 6 июля 2018 г. № Р-1129/2018 Конституционный Суд Республики Беларусь акцентировал внимание на том, что в целях реализации принципа верховенства права, обеспечения справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности) при привлечении лиц к административной ответственности следует учитывать характер совершенного деяния, мотивы и преследуемые цели противоправных действий, используемые способы и средства, наступившие последствия, их влияние на безопасность и общественный порядок[42]. Конституционный Совет Республики Казахстан в послании от 22 июня 2020 г. констатировал необходимость выработки ясных критериев обеспечения принципа *соразмерности и пропорциональности* правоограничений[43].

Принцип правовой определенности, соблюдение которого Суд ЕАЭС проверяет при оценке действительности классификационных решений ЕЭК[44],

[39] Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 15 октября 2018 г. по делу № СЕ-2-1/3-18 по заявлению Министерства национальной экономики Республики Казахстан. URL: http://courteurasian.org/court_cases/P-2.18/ (дата обращения: 17.01.2022).

[40] European Court of Human Rights (hereinafter – ECHR). Ismailov v. Russian Federation. Application № 30352/03. Judgement of 6 November 2008; Grifhorst v. France. Application № 28336/02. Judgement of 26 February 2009; Moon v. France. Application № 39973/03. Judgement of 9 July 2009; Boljević v. Croatia. Application № 43492/11. Judgement of 31 January 2017; Girlyan v. Russian Federation. Application № 35943/15. Judgement of 9 October 2018.

[41] Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19724.pdf; Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 2477-О. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision179299.pdf; Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2015 г. № 2591-О. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision215499.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[42] Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 6 июля 2018 г. № Р-1129/2018 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.07.2018, 6/1646.

[43] Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 22 июня 2020 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31686961&pos=3;-88#pos=3;-88 (дата обращения: 17.01.2022).

[44] Решение Коллегии Суда ЕАЭС от 18 июня 2019 г. по делу №СЕ-1-2/1-21 по заявлению ООО «Шиптрейд». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-1.19/; решение Коллегии Суда от 19 мая 2021 г. по делу № СЕ-1-2/1-21 по заявлению ОДО «ДОМИНАНТАФАРМ». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-2.21/ (дата обращения: 17.01.2022).

также вдохновлен подходами Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П указал, что принцип правовой определенности предполагает в первую очередь необходимость обеспечения стабильности правового регулирования, соответствия его критериям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, достигаемого посредством единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями[45].

Примечательно, что и в ЕС принципы пропорциональности и правовой определенности, сформулированные в практике судов его государств-членов, служили источником вдохновения для их закрепления Судом ЕС в качестве общих принципов собственной правовой системы [1, p. 548; 25; 26].

В свете диалога с высшими судами государств-членов особо следует отметить решение Коллегии Суда ЕАЭС по заявлению *ИП Тарасика К.П.*[46], при рассмотрении которого одним из ключевых вопросов являлось формулирование понятия «бездействие». Как показала последующая практика Суда, уяснение данной правовой категории имеет большое значение в свете защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, особенно в ситуации, когда они стремятся побудить Комиссию осуществить мониторинг соблюдения государствами-членами права Союза[47].

При рассмотрении дела по заявлению *ИП Тарасика К.П.* Суд Союза определил понятие «бездействие» как неисполнение либо ненадлежащее исполнение наднациональным органом (должностным лицом) обязанностей, возложенных на него правом Союза, в частности, оставление обращения хозяйствующего субъекта без рассмотрения полностью или частично, дачу ответа заявителю не по существу обращения, если рассмотрение этого обращения относится к компетенции наднационального органа (должностного лица). Примечательно, что при формулировании данной правовой позиции Суд Союза не последовал за устойчивой практикой Суда ЕС по данному вопросу, которая состоит в том, что любая позиция института ЕС, даже отрицательная, прекращает факт бездействия[48]. Суд ЕАЭС осуществил анализ законодательства его государств-членов[49] и их правоприменительной практики[50], который показал, что «бездействие» толкуется не только как неисполнение государственным органом (должностным лицом) обязанностей, возложенных на него нормативными правовыми актами, но и как оставление обращения гражданина или юридического лица без рассмотрения полностью или частично, дача ответа заявителю не по существу обращения. В основу подхода Суда ЕАЭС, который оказался подвергнут незаслуженной критике в отечественной науке [27, с. 87–88], с одной стороны положено понимание, что практика Суда ЕС превратила иск о бездействии в неэффективное средство правовой защиты, что неоднократно отмечалось в правовой доктрине [28, p. 303–304, 341–358; 29; 30], а с другой – невозможность для Суда ЕАЭС «сузить» в своем решении понятие бездействия, поскольку это влекло бы защиту прав и свобод человека в Союзе в меньшем объеме, чем соответствующие права и свободы гарантированы на национальном уровне [16, с. 80].

Данный пример показывает, что Судом Союза сознательно отвергнута актуальная практика Суда ЕС, предлагающая ограничительное толкование без-

[45] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30382.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

[46] Решение Коллегии Суда ЕАЭС от 28 декабря 2015 г. по делу № СЕ-1-2/2-15-КС по заявлению ИП Тарасика К.П. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-4.15/ (дата обращения: 17.01.2022).

[47] По состоянию на январь 2022 г. Судом рассмотрено пять дел об оспаривании бездействия ЕЭК, по четырем из которых ставился вопрос о непроведении ЕЭК мониторинга исполнения государствами-членами права ЕАЭС.

[48] См., напр.: CJEU. Echebastar v. European Commission. Case № C-25/91. Judgment of 1 April 1993. EU:C:1993:131; European Commission v. Council of the European Union. Case C-196/12. Judgment of 19 November 2013. EU:C:2013:753; Fernando Marcelino Victoria Sánchez v European Parliament and European Commission. Case № T-61/10. Order of 17 November 2010. EU:T:2010:473.

[49] Гражданский процессуальный кодекса Республики Беларусь, Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь, Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс РФ.

[50] Верховный Суд Республики Казахстан. Постановление от 24 декабря 2010 г. № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан». URL: https://sud.gov.kz/rus/legislation/CAT01/79693/2010 (дата обращения: 17.01.2022); Верховный Суд Российской Федерации. Постановление Пленума от 10 февраля 1999 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

действия, как не прошедшая тест на соответствие основным принципам правовой системы Союза [31, p. 282; 32, с. 143–146].

В завершение настоящего исследования следует обратиться к анализу постановления Суда Союза о прекращении производства по заявлению ООО «Производственное предприятие «Ремдизель»[51], которое оспаривало отдельные положения рекомендации ЕЭК[52].

В соответствии с п. 13 и 14 Положения о Комиссии рекомендация представляет собой акт, не имеющий обязательного характера, который принимается Советом или Коллегией Комиссии в пределах полномочий, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза.

Рекомендация, оспариваемая ООО «Производственное предприятие «Ремдизель», представляла собой акт, которым фактически введены в действие Пояснения к Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности ЕАЭС. Отдельные положения указанных Пояснений применены таможенными органом при классификации товаров, ввезенных хозяйствующим субъектом на таможенную территорию Союза, а впоследствии также и судебными органами при обжаловании упомянутых решений.

Несмотря на указанные обстоятельства, Коллегия Суда при рассмотрении заявления ООО «Производственное предприятие «Ремдизель» исходила из ограничительного толкования пп. 2 п. 39 Статута, определяющего компетенцию Суда по проверке на соответствие Договору о ЕАЭС решений Комиссии, и пришла к выводу, что «решения и рекомендации Комиссии по своей правовой природе, целям и юридической силе изначально являются различными видами правовых актов органа Союза, при этом рекомендации Комиссии… не имеют нормативно-правового характера, не включены в право Союза в соответствии со статьей 6 Договора о Союзе и не подлежат оспариванию в Суде как не относящиеся к его компетенции». С учетом изложенного Коллегия Суда прекратила производство по заявлению общества, приняв за основу «излишне формализованное прочтение позитивной нормы» [33, с. 39].

Представляется, что указанное постановление представляет собой пример судебного толкования, при осуществлении которого не учтены подходы правоприменительной практики государств-членов, в частности, Конституционного Суда РФ. Последний в Постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П[53] рассмотрел вопрос о соответствии Конституции отказа частным лицам в праве на судебное обжалование писем Федеральной налоговой службы, содержащих разъяснения налогового законодательства. Конституционный Суд констатировал, что подобные письма, хотя и адресованы непосредственно налоговым органам и должностным лицам, опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков. С учетом изложенного Конституционный Суд посчитал, что в ситуации, когда оспариваемый акт Федеральной налоговой службы обладает свойствами, позволяющими применять его в качестве обязывающего предписания общего характера, то его облечение в форму разъяснения само по себе не может служить достаточным основанием для признания недопустимости его проверки на соответствие федеральному закону.

Учитывая, что право на доступ к Суду представляет собой одно из основных прав человека, полагаем, что в целях его защиты в Союзе на уровне не ниже, чем в государствах-членах, оправданным являлось восприятие подхода национальной правоприменительной практики в свете отхода от формального толкования понятия нормативный акт. Переложение позиции Конституционного Суда Российской Федерации на решение вопроса о возможности оспаривания в Суде Союза рекомендации Комиссии потребовало бы установления наличия у него свойств обязывающего характера, влияющих на правовое положение хозяйствующего субъекта.

5. Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о последовательном применении права Союза судебными органами его государств-членов.

[51] Постановление Коллегии Суда ЕАЭС от 8 апреля 2016 г. о прекращении производства по заявлению ООО «Производственное предприятие «Ремдизель». URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-1.16/ (дата обращения: 17.01.2022).

[52] Рекомендация Коллегии ЕЭК от 12 марта 2013 г. № 4 «О пояснениях к единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза». URL: http://www.eurasiancommission.org/ (дата обращения: 17.01.2022).

[53] URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision191663.pdf (дата обращения: 17.01.2022).

В отличие от иных интеграционных объединений, в которых действует процедура преюдициального запроса, в ЕАЭС ее отсутствие компенсировано весьма активным толкованием права интеграционного объединения национальными судами на основе признания свойства верховенства права Союза и использования ранее сформулированных позиций Суда ЕАЭС по иным делам, что может рассматриваться в качестве элемента формирующегося судебного диалога.

Принципиально важен тот факт, что диалог суда интеграционного объединения с судами его государств-членов является залогом эффективного применения наднационального права. Правовые конструкции, выработанные Судом Союза, именно через практику внутригосударственных судов способны получить широкое распространение. Представляется, что более интенсивному использованию позиций Суда ЕАЭС при разрешении национальными судами конкретных дел может способствовать сформулированная в решении Апелляционной палаты по заявлению *ИП Фельбуша Д.Ю.* позиция о необходимости применять оспоренное по указанному делу решение ЕЭК исключительно в истолковании Суда Союза[54]. С одной стороны, указанную формулировку Суда Союза можно применять по аналогии в отношении ранее рассмотренных дел, а, с другой – ожидать появления подобных уточнений и в иных решениях Суда ЕАЭС.

Позитивным сигналом сосуществования Суда ЕАЭС с конституционными и высшими судами стран-участниц является отказ последних от вторжения в сферу компетенции наднационального судебного органа. Тем не менее, очевидно, что подобный подход судов государств-членов поставлен под условие соблюдения Судом ЕАЭС принятых на себя обязательств обеспечивать в Союзе гарантии прав человека и основных свобод на уровне не ниже, чем в государствах-членах. Достижению данной цели способствует второй элемент судебного диалога, заключающийся в восприятии позиций, сформулированных судами государств-членов, в части реализации отдельных прав и свобод.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Jacobs F. G. Judicial dialogue and the cross-fertilization of legal systems: the European Court of Justice / F. G. Jacobs // Texas International Law Journal. – 2003. – Vol. 38. – P. 547–556.

2. Rosas A. The European Court of Justice in context: forms and patterns of judicial dialogue / A. Rosas // European Journal of Legal Studies. – 2007. – Vol. 1, no. 2. – P. 1–16.

3. Boisson de Chazournes L. Plurality in the fabric of international courts and tribunals: the threads of managerial approach / L. Boisson de Chazournes // The European Journal of International Law. – 2017. – Vol. 28, no. 1. – P. 13–72.

4. Eckes C. The Court of Justice's participation in the judicial discourse: theory and practice / C. Eckes // The European Court of Justice and External Relations – Constitutional Challenges / eds. M. Cremona, A. Thies. – Oxford : Hart, 2014. – P. 183–210.

5. Энтин М. Л. Взаимосвязь и взаимозависимость наднационального и национального судьи / М. Л. Энтин // Международное правосудие. – 2012. – № 1 (2). – С. 61–68.

6. Грачева С. А. Конституционный путь к доктрине субсидиарности в международном праве / С. А. Грачева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2020. – № 1. – С. 52–73. – DOI: 10.12737/jflcl.2020.001.

7. Исполинов А. С. Требуются прагматики: Конституционный Суд России и интеграционный правопорядок / А. С. Исполинов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 5 (102). – С. 14–20.

8. Тарибо Е. В. О взаимодействии Конституционного Суда РФ и Суда ЕАЭС / Е. В. Тарибо // Журнал сравнительного конституционного правосудия. – 2019. – № 6 (72). – С. 17–21.

9. Чайка К. Л. Суды интеграционных объединений и конституционные суды их государств-членов: от отрицания к принятию / К. Л. Чайка // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17, № 3. – С. 89–103. – DOI: 10.12737/jflcl.2021.019.

[54] Постановление Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 14 января 2022 г. по делу № СЕ-1-2/7-21 по заявлению ИП Фельдбуша Д.Ю. URL: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-6.21/ (дата обращения: 17.01.2022). Пункт 5.5.

10. Филатова М. А. Соотношение правопорядков и иерархия международных и национальных норм: новые вопросы и подходы к их решению в практике Конституционного Суда России / М. А. Филатова // Международное правосудие. – 2016. – № 3. – С. 88–100.

11. Гамбарян А. С. Коллизии между нормативными правовыми актами органов Евразийского экономического союза и нормативными правовыми актами Республики Армения и их разрешение судами Республики Армения / А. С. Гамбарян // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. – 2021. – № 3. – С. 11–19. – DOI: 10.18323/2220-7457-2021-3-11-19.

12. Broberg M. Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times / M. Broberg // Common Market Law Review. – 2008. – Vol. 45, iss. 5. – P. 1383–1397.

13. Fenger N. Finding Light in the Darkness: On the Actual Application of the acte clair Doctrine / N. Fenger, M. Broberg // Yearbook of European Law. – 2011. – Vol. 30, № 1. – P. 180–212. – DOI: 10.1093/yel/yer014.

14. Kornezov A. The New Format of the Acte Clair Doctrine and Its Consequences / A. Kornezov // Common Market Law Review. – 2016. – Vol. 53. – P. 1317–1342.

15. Дьяченко Е. Методы толкования в практике Суда Евразийского экономического союза / Е. Дьяченко // Международное правосудие. – 2019. – № 2 (30). – С. 77–92. – DOI: 10.21128/2226-2059-2019-2-77-92.

16. Дьяченко Е. Компетенция Суда Евразийского экономического союза: мифы и реальность / Е. Дьяченко, К. Энтин // Международное правосудие. – 2017. – № 3 (23). – С. 76–95.

17. Энтин К. Свободное движение лиц в ЕАЭС: между Civis Eurasiaticus и Homo Oeconomicus / К. Энтин, Б. Пиркер // Международное правосудие. – 2020. – № 1 (33). – С. 79–96.

18. Дьяченко Е.Б., Энтин К.В. Свойства права Евразийского экономического союза сквозь призму практики Суда ЕАЭС / Е.Б. Дьяченко, К.В. Энтин // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 123–133. – DOI: 10.12737/art_2018_10_12.

19. Энтин К. В. Влияние правовых позиций Суда Евразийского экономического союза на правоприменительную практику российских судов по таможенным спорам / К. В. Энтин // Таможенные споры. Банковские и страховые споры : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (20 нояб. 2020 г., 28 мая 2021 г.). – М. : РГУП, 2021. – С. 9–15.

20. Walton D. Legal reasoning and argumentation / D. Walton // Handbook of Legal Reasoning and Argumentation / ed. by G. Bongiovanni, G. Postema, A. Rotolo, A. Sartor, D. Walton. – Springer, 2016. – P. 47–75.

21. Чайка К.Л. Обеспечение верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина в рамках ЕАЭС / К. Л. Чайка // Пять лет Договору о Евразийском экономическом союзе: роль Суда : Междунар. конф. (19–20 сент. 2019 г., г. Минск) : сб. материалов / Суд Евразийского экономического союза ; редкол.: А. С. Бугаева [и др.]. – Минск : Медисонт, 2020. – С. 69–79.

22. Дьяченко Е. Б. Роль консультативных заключений Суда ЕАЭС в развитии права конкуренции Евразийского экономического союза / Е.Б. Дьяченко // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2021. – Т. 13, № 4. – С. 177–204. – DOI: 10.17323/2072-8166.2021.4.177.204.

23. Дьяченко Е. Б. В. Толкование с опорой на конституционные традиции государств-членов и защита прав человека Судом Европейского Союза и Судом Евразийского экономического союза / Е. Б. Дьяченко, К. В. Энтин // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 173–186. – DOI: 10.12737/jrl.2021.054.

24. Энтин К. Обзор практики Суда Евразийского экономического союза в 2018 году / К. Энтин, Е. Дьяченко // Международное правосудие. – 2019. – Т. 29, № 1. – С. 3–22.

25. Jacobs F. G. Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law / F. G. Jacobs // The Principle of Proportionality in the Laws of Europe. – Oxford, 1999. – P. 1–21.

26. Pirker B. Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study / B. Pirker. – Europa Law Publishing, Netherlands. 434 p.

27. Исполинов А. С. Первое решение суда ЕАЭС: ревизия наследства и испытание искушением / А. С. Исполинов // Российский юридический журнал. – 2016. – № 4. – С. 85–93.

28. Steiner J. EU Law / J. Steiner, L. Woods, P. Watson. – 12th ed. – Oxford : Oxford University Press, 2014. – 738 p.

29. Due O. Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions / O. Due // Fordham International Law Journal. – 1990. – Vol. 14, iss. 2. – P. 341–358.

30. Daukšiene I., Budnikas A. Has the action for failure to act in the European Union lost its purpose? / I. Daukšiene, A. Budnikas // Baltic Journal of Law and Politics. – 2014. – Vol. 7, no. 2. – P. 209–226.

31. Entin K. The early case-law of the Eurasian Economic Union: on the road to Luxemburg / K. Entin, B. Pirker // Maastricht Journal of European and Comparative Law. – 2018. – Vol. 25, no. 3. – P. 266–287. – DOI: 10.1177/1023263X18781193.

32. Чайка К. Л. Международно-правовые подходы в практике Суда Евразийского экономического союза / К. Л. Чайка // Журнал российского права. – 2018. – № 11(263). – С. 138–151. – DOI: 10.12737/art_2018_11_14.

33. Нешатаева Т. Н. Международный судья: ничего личного / Т. Н. Нешатаева // Международное правосудие. – 2019. – № 1. – С. 23–42. – DOI: 10.21128/2226-2059-2019-1-23-42.

REFERENCES

1. Jacobs F.G. Judicial dialogue and the cross-fertilization of legal systems: the European Court of Justice. *Texas International Law Journal*, 2003, vol. 38, pp. 547–556.

2. Rosas A. The European Court of Justice in context: forms and patterns of judicial dialogue. *European Journal of Legal Studies*, 2007, vol. 1, no. 2, pp. 1–16.

3. Boisson de Chazournes L. Plurality in the fabric of international courts and tribunals: the threads of managerial approach. *The European Journal of International Law*, 2017, vol. 28, no. 1, pp. 13–72.

4. Eckes C. The Court of Justice's participation in the judicial discourse: theory and practice, in: Cremona M., Thies A. (eds.). *The European Court of Justice and External Relations – Constitutional Challenges*. Oxford, Hart Publ., 2014, pp. 183-210.

5. Entin K. The role of international agreements and international customary law in the EU and EAEU legal orders. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2021, vol. 11, no. 1, pp. 102–130. DOI: 10.21128/2226-2059-2021-1-102-130.

6. Gracheva S.A. Constitutional way for the doctrine of subsidiarity in international law. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva I sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2020, no. 1, pp. 52–73. DOI: 10.12737/jflcl.2020.001. (In Russ.).

7. Ispolinov A.S. Pragmatics are required: the Constitutional Court of Russia and integration order. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2014, vol. 5, pp. 14–20. (In Russ.).

8. Taribo E.V. On interaction between the Constitutional Court of the Russian Federation and the EAEU Court. *Zhurnal sravnitel'nogo konstitucionnogo pravosudiya*, 2019, no. 6, pp. 17–21. (In Russ.).

9. Chaika K.L. Courts of the integration unions and constitutional courts of their member-states: from denial to acceptance. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya,* 2021, vol. 17, no. 3, pp. 89–103. (In Russ.).

10. Filatova M. Relations of legal orders and hierarchy of international and national norms: new issues and solutions in the Russian Constitutional Court's case-law. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2016, no. 3, pp. 88–100. (In Russ.).

11. Gambaryan A.S. Conflicts between regulatory acts of the bodies of the Eurasian Economic Union and regulatory acts of the Republic of Armenia and their handling by the courts of the Republic of Armenia. *Vektor nauki TGU. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2021, no. 3, pp. 11–19. DOI: 10.18323/2220-7457-2021-3-11-19. (In Russ.).

12. Broberg M. Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times. *Common Market Law Review*, 2008, vol. 45, iss. 5, pp. 1383–1397.

13. Fenger N., Broberg M. Finding Light in the Darkness: On the Actual Application of the 258ct eclair Doctrine. *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30, no. 1, pp. 180–212. DOI: 10.1093/yel/yer014.

14. Kornezov A. The New Format of the Acte Clair Doctrine and Its Consequences. *Common Market Law Review*, 2016, vol. 53, pp. 1317–1342.

15. Diyachenko E. Methods of interpretation in the case-law of the Eurasian Economic Union Court. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2019, vol. 9, no. 2, pp. 77–92. DOI: 10.21128/2226-2059-2019-2-77-92. (In Russ.).

16. Diyachenko E., Entin K. Competence of the EAEU Court: Myths and Realities. 2017. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2017, no. 3, pp. 76–95. (In Russ.).

17. Entin K., Pirker B. Free movement of people in the EAEU: between Civis Eurasiaticus and Homo Oeconomicus. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2020, vol. 10, no. 1, pp. 79–96. DOI: 10.21128/2226-2059-2020-1-79-96. (In Russ.).

18. Dyachenko E.B., Entin K.V. Properties of the EAEC law through the prism of the practice of the Court of the Eurasian Economic Union. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 10, pp. 123–133. DOI: 10.12737/art_2018_10_12. (In Russ.).

19. Entin K.V. Impact of the case-law of the Court of the Eurasian Economic Union to the law-enforcement practice of the Russian courts regarding custom disputes. *Tamozhennye spory. Bankovskie i strakhovye spory*, Proceedings of the all-Russian scientific and practical conferences (November 20, 2020, May 28, 2021), Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2021, pp. 9–15. (In Russ.).

20. Walton D. Legal reasoning and argumentation, in: Bongiovanni G., Postema G., Rotolo A., Sartor A., Walton D. (eds.). *Handbook of Legal Reasoning and Argumentation*, Springer Publ., 2016, pp. 47–75.

21. Chaika K.L. Ensuring the primacy of constitutional rights and freedoms in the EAEU, in: Bugaeva A.S. et al. (eds.). *Pyat' let Dogovoru o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze: rol' Suda*, International conference (September 19–20, 2019, Minsk), proceedings, Minsk, Medisont Publ., 2020, pp. 69–79. (In Russ.).

22. Diyachenko E.B., Entin K.V. The Role of the EAEU Court 's Advisory Opinions in Development of the Eurasian Economic Union's Competition. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 177–204. DOI: 10.17323/2072-8166.2021.4.177.204. (In Russ.).

23. Dyachenko E.B., Entin K.V. Interpretation Based on the Constitutional Traditions of Member States and the Protection of Fundamental Rights by the CJEU and the EAEU Court. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, vol. 25, no. 4, pp. 173–186. DOI: 10.12737/jrl.2021.054. (In Russ.).

24. Entin K., Diyachenko E. An overview of the case-law of the Eurasian Economic Union Court in 2018. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, 2019, vol. 29, no. 1, pp. 3–22. (In Russ.).

25. Jacobs F.G. Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law, in: *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford, 1999, pp. 1–21.

26. Pirker B. *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study*, Europa Law Publishing, Netherlands. 434 p.

27. Ispolinov A. S. The first judgment of the Court of the Eurasian Economic Union: a revision of legacy and a temptation challenge. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2016, no. 4, pp. 85–93. (In Russ.).

28. Steiner J., Woods L., Watson Ph. *EU Law*, 12th ed. Oxford, Oxford University Press, 2014. 738 p.

29. Due O. Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions. *Fordham International Law Journal*, 1990*,* no. 14, iss. 2, pp. 341–358.

30. Daukšiene I., Budnikas A. Has the action for failure to act in the European Union lost its purpose? *Baltic Journal of Law and Politics*, 2014, no. 7, iss. 2, pp. 209–226.

31. Entin K., Pirker B. The early case-law of the Eurasian Economic Union: on the road to Luxemburg. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, vol. 25, no. 3, pp. 266–287. DOI: 10.1177/1023263X18781193.

32. Chaika K.L. International legal approaches in the practice of the Court of the Eurasian Economic Union. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2018, no. 11, pp. 138–151. DOI: 10.12737/art_2018_11_14. (In Russ.).

33. Neshataeva T.N. International judge: nothing personal. *Mezhdunarodnoe pravosudie,* 2019, no. 1, pp. 23–42. DOI: 10.21128/2226-2059-2019-1-23-42. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дьяченко Екатерина Борисовна – кандидат юридических наук, [1]советник судьи, [2]старший научный сотрудник сектора международного права
[1] *Суд Евразийского экономического союза*
[2] *Институт государства и права Российской академии наук*
[1] 220006, Беларусь, г. Минск, ул. Кирова, 5
[2] 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
E-mail: DyachenkoEB@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2847-4713

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina B. Diyachenko – PhD in Law; [1]Advisor to the Judge; [2]Senior Researcher of the International Law Sector
[1] *Court of the Eurasian Economic Union*
[2] *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*
[1] 5, Kirova ul., Minsk, 220006, Belarus
[2] 10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia
E-mail: DyachenkoEB@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2847-4713

ISSN 2542-1514 (Print)

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дьяченко Е.Б. Применение права ЕАЭС национальными судебными органами и развитие межсудебного диалога / Е.Б. Дьяченко // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 244–260. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).244-260.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Diyachenko E.B. Application of the EAEU law by national courts and development of judicial dialogue. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 244–260. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).244-260. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION BODIES

УДК 342.9
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).261-276

CC BY 4.0

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОРЫ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.И. Стахов, С.А. Порываев
Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
5 мая 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Административный спор, административные правоотношения, административно-процессуальные правоотношения, публичная администрация, административно-публичные функции, административное производство, правосудие, судебная защита, административное судопроизводство

Исследуются административные споры, возникающие в российской правовой системе, однако остающиеся недостаточно изученными отечественной административно-правовой наукой. Учитывая опыт зарубежной доктрины административных споров и опираясь на передовые разработки отечественной административно-правовой науки, в частности используя функциональный подход к пониманию современной системы административных правоотношений, проводится комплексный анализ норм Конституции РФ, устанавливающих основы разрешения административных споров в отечественной правовой системе, а также административно-процессуального законодательства Российской Федерации, сформировавшегося под воздействием данных конституционных норм. В результате проведенного анализа сформулировано определение и предложена теоретическая конструкция административного спора, позволяющая отграничить данные споры от правовых споров, имеющих частноправовой характер, а также иных правовых споров, возникающих в отечественной правовой системе. В целях систематизации административных споров проведено их категорирование с использованием специальных оценочных критериев.

ADMINISTRATIVE DISPUTES AS AN INTEGRAL ELEMENT OF CONTEMPORARY RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Alexander I. Stakhov, Sergei A. Porivaev
Russian State University of Justice, Moscow, Russia

Article info
Received –
2022 May 5
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Administrative dispute, administrative legal relations, administrative procedural legal

The subject. The article is devoted to the study of a wide variety of administrative disputes arising in the Russian legal system, but insufficiently studied by domestic administrative legal science.
The purpose of the article is scientific substantiation of the concept, key elements and system of administrative disputes in the Russian Federation, identification of the constitutional foundations for the development of the institute of administrative disputes and proceedings for the resolution of administrative disputes.
The methodology of research includes formal logic and systemic approach as well as legal-dogmatic method, method of interpretation of legal norms, method of comparative jurisprudence.
The main results, scope of application. An administrative dispute is proposed to be understood as a documented disagreement of a subject of administrative or administrative-pro-

ISSN 2542-1514 (Print)

relations, public administration, administrative public functions, administrative proceedings, justice, judicial protection, administrative proceedings

cedural legal relations with the decision, action or inaction of a public administration body (official) or another entity implementing or assisting in the implementation of administrative public functions which, in the opinion of the applicant of the dispute violates, infringes or encumbers his subjective right. Such disagreement is addressed to the competent authority (authorized official) of the public administration or the competent court (authorized judge) in order to resolve this disagreement in a special extrajudicial or judicial administrative procedure. The key elements that make it possible to characterize an administrative dispute are: 1) the objects; 2) the matter; 3) the purposefulness of the administrative dispute. The connecting link between the presented elements of an administrative dispute is the subjective right of participants in administrative and administrative-procedural legal relations, or to put it another way – subjective law arising from administrative and administrative-procedural legal relations, which is understood as a collective category combining such a well-known legal structure as "rights, freedoms, legitimate interests", as well as individual elements of the administrative-legal status of the applicant of the dispute, established by the administrative-procedural law, which require extra-judicial or judicial protection in an administrative dispute (first of all, procedural guarantees of innocence and good faith).
Conclusions. Administrative disputes primarily arise from administrative and administrative-procedural legal relations that develop during the implementation of administrative public functions by specialized public authorities and authorized organizations, which in a generalized form are proposed to be called public administration bodies. In some cases, administrative disputes arise from administrative and administrative-procedural legal relations in which public administration bodies and their officials do not participate. These administrative disputes arise in connection with the provision of assistance to the public administration in the performance of its administrative public functions.

1. Введение

Теория административного спора имеет важное значение для российской правовой системы. Конституция Российской Федерации устанавливает исходные предпосылки для данной теории установлены в ст. 2, 18, 33, 46 Конституции РФ. Данные конституционные нормы однозначно предопределяют активное участие частных лиц (физических лиц и их объединений) в современных административных и административно-процессуальных правоотношений в качестве субъектов, способных защищать в данных правоотношениях свои права, свободы, законные интересы, а также процессуальные гарантии от решений, действий, а также бездействия органов публичной власти, их представителей, которые нарушают, ущемляют или обременяют данные права, свободы, законные интересы, гарантии. В этой связи юридико-фактические ситуации, возникающие в системе административных и административно-процессуальных правоотношений по поводу нарушенных, ущемленных или обремененных прав, свобод, законных интересов, а также процессуальных гарантий частных лиц, заслуживают пристального внимания административно-правовой науки. Прикладное исследование данных юридико-фактических ситуаций объективно предполагает необходимость научно-обоснованного обособления в российской правовой системе споров, вытекающих из административных и административно-процессуальных отношений. Данные споры логично называть **административными спорами**.

2. Спор как общеправовая категория

Спор как общеправовая категория имеет большое значение для развития российской правовой науки в целом. Традиционно эта категория разрабатывалась применительно к гражданскому спору представителями цивилистических наук. В этой связи сформировалось устойчивое мнение о том, что сущность правового спора выражается наличием разногласий у противоположных его сторон [1, с. 28]; что спор представляет собой помеху, сопротивление осуществлению гражданского права [2, с. 68–69]; что под спором следует понимать объективное состояние правоотношения, вызванное неисполнением обязанностей одной из его сторон, при которой отсутствует возможность объективного осуществления субъективного права другой стороной [3, с. 35]; что спор выступает как конфликт, который разрешается в определенном процессуальном порядке [4, с. 23]; что под спором следует понимать противоречие между спорящими сторонами о правах и обязанностях в материальном правоотношении [5, с. 25].

Важно отметить, что разработанная теория правового спора в целом связывает категорию спора с

правовым разногласием между участниками материальных правоотношений по поводу взаимных прав и обязанностей [6, с. 205–209; 7, с. 153–155]. Важно указать, что такое ограничение оснований возникновения споров материальными правоотношениями обусловлено спецификой отраслей частного права.

Необходимо указать, что частноправовые подходы к пониманию спора основаны на постулате о юридическом равенстве (равноправии) сторон этого спора. Этот подход не может быть приемлем для административных споров, так как административные споры вытекают из публичных правоотношений, участники которых юридически не равны между собой (неравноправны). В административном споре, наоборот – как минимум один из участников спора, по общему правилу, имеет публично властные полномочия, применяемые в отношении другого участника

3. Административный спор в зарубежных правовых системах

В силу малой изученности административного спора отечественной административно-правовой наукой стоит обратиться к оценке опыта зарубежной доктрины административного и административно-процессуального права, пристально изучающей административные споры в течение длительного исторического периода.

В зарубежной правовой доктрине отмечаются специфические признаки административного спора, отличающие его от частноправового спора.

К таким признакам административного спора (которые во многом специфичны для спора, рассматриваемого в судебном порядке) относятся:

1) субъект, разрешающий дело, обязан сам активно расследовать обстоятельства дела, подлежащие выяснению;

2) субъект, рассматривающий дело, обязан активно содействовать более слабой стороне;

3) в рамках административного процесса имеется потенциально более широкий круг участников, так как возможно привлечение третьих лиц, права которых затронуты;

4) судья, рассматривая дело, проверяет зачастую как первичное решение, так и решения, принимаемые публичной администрацией по жалобам на первичные решения;

5) широко используются письменные доказательства;

6) субъект, рассматривающий дело, может приостанавливать действие оспариваемого акта, а также вынести временное решение, обязательное для публичной стороны;

7) судья, рассматривающий дело, с одной стороны, не может подменить собой орган публичной администрации и принять решение вместо него, а с другой – может потребовать от него принятия нового решения;

8) судья, даже осуществляя проверку ненормативного административного акта, имеет полномочие оценить законность правовых норм, на основании которых он принят [8, с. 126–130; 9, с. 446–450].

Можно отметить, что приведенные признаки административного спора соответствуют базовым принципам, на которых строится административный процесс, осуществляемый за рубежом, а именно:

1) изначальное правовое неравенство частного лица и публичного субъекта в рамках того правоотношения, в котором возник административный спор;

2) связанность органов и лиц публичной администрации целями достижения не своих ведомственных интересов, а публичных интересов государства, субъекта федерации или муниципального образования;

3) задача суда или иного субъекта, разрешающего административный спор, обеспечить защиту частных и публичных интересов.

Опыт зарубежных стран в формулировании и применении этих принципов ценен для России тем, что данные принципы вырабатывались административными судами и трибуналами десятилетиями, причем на основе конституционных идей и международных актов, что придает им особое значение [10]. Эти принципы могут превращаться из декларативных в инструментальные, что обусловлено и вызвано именно их многолетним развитием судами [11]. При этом принципы должны применяться судами и иными субъектами правоприменения сознательно, с учетом значимых правовых последствий такого применения для участников правоотношений [12, p. 1]. Оценка ситуации при применении принципов права, с одной стороны, требует максимизации общественного интереса, но с другой стороны, требует, чтобы конкурирующие частные интересы были учтены [13, p. 635–636].

Исходя из этих принципов административный спор в рамках европейской правовой доктрины рассматривается как способ обеспечить идеальную форму прямой, абсолютной и «целостной» защиты гражданина, так как они осуществляются в условиях полной публичности и независимости и подчиняются строгим и прозрачным процессуальным правилам, а гражданину при этом предоставляются различные гарантии и активные права участия в приня-

тии решений или, по крайней мере, в юридическом процессе [14, с. 141]. Определение административного спора в европейской (в частности, германской) административно-правовой доктрине предполагает, что спор является таковым, если предмет спора относится непосредственно к публичному праву и речь не идет о частноправовом споре, который разрешается надлежащим гражданско-правовым способом. В рамках данной доктрины к публично-правовым относится такое правоотношение, в котором отдельный участник подчинен власти государства, т. е. гражданин и субъект власти находятся в отношениях субординации. В рамках правовой системы Германии субъектами публично-правовых отношений являются федерация, федеральные земли, общины и объединения общин, а также корпорации, учреждения, фонды и иные юридические лица публичного права. Однако само присутствие государства еще не ведет к тому, что спор является административным. Так, если государственный орган покупает карандаши для офисных нужд, то речь идет о гражданско-правовых отношениях. Это объясняется тем, что в данном случае государство не использует свою власть, а действует как рядовой участник правоотношений [15, с. 206].

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что в доктрине зарубежных стран разработаны отдельные элементы, которые отчасти предопределяют природу административных споров, возникающих в российской правовой системе.

4. Конституционные основы административного спора в Российской Федерации

К сожалению, необходимо констатировать, что в советской доктрине административного права такая категория как «административный спор» не была выделена и разработана. Отечественная наука административного и административно-процессуального права, в свою очередь, уделила недостаточно внимания теории административного спора, хотя появляются работы, связанные с анализом отдельных разновидностей или элементов административного спора [16–18]. Лишь немногие видные ученые-административисты обратились к разработке ключевых подходов к пониманию административного спора и поэтому приоткрыли некоторые, отдельные грани данного административно-правового явления. Так, Е.Б. Лупарев относит к административным спорам такой тип комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями [19; 20, с. 36]. А.Б. Зеленцов дает дефиницию административного спора, определяя его как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры [21, с. 173]. Кроме того, А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов указывают, что административный спор представляет собой конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, спор о субъективном публичном праве, т. е. о праве, принадлежащем определенному лицу в правоотношении с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, а также о законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами [22, с. 22].

Не подвергая сомнению приведенные научные позиции, стоит отметить, что до настоящего времени остается неразрешенной проблема понимания административного спора в условиях конституционного разделения властей, установленного ст. 10 Конституции РФ, обособления местного самоуправления в силу ст. 12 Конституции РФ, а также признания человека и гражданина высшей ценностью в ст. 2 Конституции РФ.

Определение административного спора через «призму» норм Конституции РФ является одной из ключевых проблем конституционализации российского административного права, активно проводимой в современной правовой науке [23–25].

При данном подходе, развивая положения ст. 10 и 12 Конституции РФ стоит уточнить, что административный спор, по общему правилу, может возникнуть между субъектами – обладателями прав и свобод человека и гражданина, которых будет логичным в обобщенном виде называть частными лицами (в том числе, физические лица и организации) и субъектами, выполняющими административно-публичные функции либо содействующими в реализации данных функций.

В современной отечественной административно-правовой литературе к числу субъектов, выполняющих административно-публичные функции

отнесены: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, организации, которые в силу федерального закона имеют статус государственного или иного органа в целях осуществления отдельных административно-публичных функций (Центральный Банк РФ, Счетная палата РФ, административная комиссия и др.). При таком подходе указанные субъекты называются органами публичной администрации, а их представители - уполномоченными должностными лицами публичной администрации [26; 27].

Научно обоснованная типизация административно-публичных функций позволяет различать административно-распорядительные функции, выполняемые публичной администрацией в России (в том числе: административное нормотворчество, административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование) и административно-охранительные функции, выполняемые публичной администрацией в России (в том числе: административное санкционировние, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение административных споров) [28, с. 24–25].

Описанный функциональный подход отечественной административно-правовой науки позволяет сделать вывод о том, что административные споры, прежде всего, вытекают из административных и административно-процессуальных правоотношений, которые складываются в рамках административно-публичных функций, реализуемых органами (должностными лицами) публичной администрации. В том числе в перечисленных выше сферах административно-распорядительной деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации и сферах административно-охранительной деятельности данных органов (должностных лиц).

При этом следует подчеркнуть, что административные споры могут также возникать без непосредственного участия органов (должностных лиц) публичной администрации и поэтому вытекают:

1) из административных правоотношений, которые складываются без непосредственного участия органов (должностных лиц) публичной администрации, но под их контролем. К примеру, из административных правоотношений, которые складываются между частным охранником и законными посетителями охраняемой территории или из административных правоотношений, складывающихся между образовательной организацией и обучающимися;

2) административных правоотношений, которые складываются без участия органов (должностных лиц) публичной администрации и без контроля с их стороны, однако связаны с осуществлением административно-публичных функций. К примеру, из административных правоотношений, складывающихся между органами прокуратуры и гражданами, организациями на основании норм КоАП РФ[1], Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»[2], но без участия контрольно-надзорных и иных компетентных органов публичной администрации;

3) административных правоотношений, которые складываются внутри системы публичной власти в ходе осуществления государственной гражданской службы, военной службы, иных видов государственной службы, а также в ходе осуществления муниципальной службы.

Развивая положения ст. 33, 46 Конституции РФ, важно отметить наличие конституционных предпосылок для дифференцированного законодательного регулирования внесудебной и судебной защиты субъективного права частного лица в административном споре. Так, в силу ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. На основании ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Таким образом, в соответствии с конституционным разделением компетенции органов публичной власти по разрешению споров, объективно необходимо разделять между собой **внесудебные административные споры и судебные административные споры**.

В этой связи отметим, что судебные административные споры в силу ст. 72 Конституции РФ могут разрешаться судом в специальном администра-

[1] См.: Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

[2] См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

ISSN 2542-1514 (Print)

тивно-процессуальном порядке, а именно: не иначе, как посредством специального судебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством. Очевидно, что такое судебное производство, урегулированное административно-процессуальным законодательством, в силу ст. 118 Конституции РФ называется защитным административным судопроизводством или иначе – **административно-защитным судопроизводством.** В настоящее время отдельные виды административно-защитного судопроизводства достаточно детально урегулированы КАС РФ[3] и АПК РФ[4]. Отдельные фрагменты административно-защитного судопроизводства урегулированы административно-процессуальными нормами, закрепившимися в гл. 30 КоАП РФ «Пересмотр постановлений и иных решений по делам об административных правонарушениях».

Оттеняя административно-защитное судопроизводство в силу ст. 18, 118 Конституции РФ, будет логичным утверждать, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ внесудебные административные споры разрешаются органами и должностными лицами публичной администрации в специальном внесудебном административно-процессуальном порядке, а именно: посредством внесудебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством. Такое внесудебное производство, урегулированное административно-процессуальным законодательством, будет логичным сопоставимо со ст. 118 Конституции РФ назвать **административно-защитным производством**.

Внесудебные административные споры выделяются в нормах административно-процессуального законодательства не достаточно определенно. Единое систематизированное административно-защитное производство, применяемое во взаимосвязи с административными производства по другим категориям дел, в настоящее время отсутствует. В этой связи, отдельные фрагменты административно-защитного производства закрепились в разнообразных федеральных законах и проявляются в отдельных процедурах по пересмотру решений, принимаемых по существу разрешаемого административного дела. К примеру, такие процедуры урегулированы отдельными административно-процессуальными нормами, закрепившимися в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[5], НК РФ[6], ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.

Проведенное разделение административно-процессуальных форм разрешения внесудебных и судебных административных споров, отражает особую роль судов в системе публичной власти, установленную ст. 18, 46, 118 Конституции РФ. Из данного подхода становится ясным, что суд обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина в административном споре посредством правосудия в форме административно-защитного судопроизводства. В свою очередь, органы и должностные лица публичной администрации, разрешая внесудебные споры, не осуществляют правосудие, однако защита прав и свобод человека и гражданина в административном споре является для данных органов (должностных лиц) приоритетной в силу ст. 18, 33 Конституции РФ. При наличии административно-процессуального законодательства, гарантированного ст. 72 Конституции РФ, органы (должностные лица) публичной администрации вправе обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина в специальном внесудебном административно-процессуальном порядке, а именно посредством административно-защитного производства.

Разделяя внесудебные и судебные административные споры, важно отметить, что российское законодательство выделяет случаи обязательного досудебного порядка разрешения ряда административных споров (см. например, ч. 2 ст. 138 Налогового кодекса РФ, ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[7]). Однако такое установление обязательного досудебного разрешения административных споров не препятствует дальнейшей судебной защите субъективного права частных лиц в административном споре, если они пола-

[3] См.: Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

[4] См.: Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

[5] См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

[6] См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

[7] См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

гают, что их права, свободы, законные интересы либо процессуальные гарантии нарушены, ущемлены или обременены решением, действием (бездействием) органа (должностного лица) публичной администрации.

5. Общая характеристика административных споров, разрешаемых в Российской Федерации

Развивая современные подходы отечественных ученых к пониманию административного спора, сформировавшиеся под воздействием Конституции РФ, важно уточнить особенности материального и процессуального содержания данного правового спора, исходя из комплексного анализа действующего административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

При таком подходе **административной спор** предлагается понимать как документально заявленное несогласие субъекта административных или административно-процессуальных правоотношений либо представителя неопределенного круга субъектов данных правоотношений с решением, действием или бездействием органа (должностного лица) публичной администрации либо иного субъекта, реализующего либо оказывающего содействие в реализации административно-публичных функций, которое по мнению заявителя спора нарушает, ущемляет или обременяет его субъективное право и поэтому обращено к компетентному органу (уполномоченному должностному лицу) публичной администрации либо компетентному суду (уполномоченному судье) в целях **разрешения данного несогласия** в специальном внесудебном либо судебном административно-процессуальном порядке, а именно: посредством административно-защитного производства либо посредством административно-защитного судопроизводства.

Предложенное понимание административного спора позволяет отграничить данный спор от споров, имеющих частноправовой характер, которые подлежат разрешению в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, а также иных публично-правовых споров (в том числе, от конституционных или уголовно-правовых споров).

Ключевыми элементами, которые позволяют охарактеризовать административный спор в целях его дифференцированного понимания, являются: 1) объекты административного спора; 2) предмет административного спора; 3) динамика административного спора.

Объектом административного спора является оспариваемое в судебном либо внесудебном административно-процессуальном порядке решение, действие (бездействие) органов и должностных лиц публичной администрации или иного субъекта, реализующего либо оказывающего содействие в реализации административно-публичных функций, которое, по мнению заявителя административного спора нарушает, ограничивает или ущемляет его субъективное право, возникшее из административных и административно-процессуальных правоотношений и поэтому требует защиты со стороны компетентного суда либо компетентного органа публичной администрации.

Важно подчеркнуть, что субъективное право, защищаемое судом либо компетентным органом публичной администрации в административном споре, понимается как собирательная категория, исходя из сложившихся научных подходов в общей теории права [29].

Данное субъективное право с одной стороны возникает из административных и административно-процессуальных правоотношений, в которых юридически оформленное неравенство участников правоотношений предполагает свободу волеизъявления. Соответственно, субъективное право участников данных правоотношений предлагается рассматривать как совокупность прав, свобод и законных интересов, возникающих из благоприятствующих административных и административно-процессуальных правоотношений. Например, таким субъективным правом, защищаемым в административно споре, является право собственности физического или юридического лица на недвижимое либо движимое имущество, возникающее из административных и административно-процессуальных правоотношений в ходе государственной регистрации данного имущества компетентным органом публичной администрации.

С другой стороны, субъективное право возникает из административных и административно-процессуальных правоотношений, в которых юридически оформленное неравенство участников правоотношений исключает свободу волеизъявления. Данное субъективное право участников правоотношений представляет собой совокупность процессуальных гарантий и прав, возникающих из принудительных административных и административно-процессуальных правоотношений. Составными элементами данного субъективного права, защищаемого в административном споре, являются, к примеру, процессуальная гарантия невиновности, установленная ст. 1.5. КоАП РФ, и процессуальная гарантия добросовестности, установленная ст. 3 Федерального за-

ISSN 2542-1514 (Print)

кона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[8], ст. 8 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Предметом административного спора выступает нарушенное, ущемленное, обремененное субъективное право участников административных и административно-процессуальных правоотношений, подлежащее внесудебной и судебной защите в административном споре.

Стоит подчеркнуть, что субъективное право, защищаемое в административном споре, не осталось не замеченным современными исследователями административного права и процесса, однако требует уточнения. Так, А.Б. Зеленцов связывает данное субъективное право с публичным управлением и поэтому называет его субъективным публичным правом. В данном контексте автор определяет субъективное публичное право как «установленную и гарантированную законом возможность действовать определенным образом ради достижения определенного блага (реализации публичного или частного интереса), которая выражает меру и вид допустимого поведения в сфере публичного управления и дозволение требовать соответствующего поведения от правообязанного субъекта» [21, с. 379]. В системе субъективного публичного права А.Б. Зеленцов обоснованно выделяет права негативные и позитивные [21, с. 387–389]. Развивая сформулированную научную позицию, А.Б. Зеленцом обосновывает необходимость разделения законных публичных интересов и субъективного публичного права [21, с. 396–397]. Очевидно, что с предложенным подходом А.Б. Зеленцова можно согласиться, уточнив, что субъективное публичное право и законные публичные интересы, обоснованные автором, являются составными элементами такой собирательной категории, как субъективное право, защищаемое судом либо компетентным органом публичной администрации в административном споре.

Динамика административного спора выражается в том, что данный спор направлен на защиту субъективного права в целях установления равновесия между частными и публичными правами, законными интересам участников административного спора в условиях юридически оформленного неравенства между заявителем данного спора и ответчика. При такой целенаправленности административного спора, по общему правилу, бремя доказывания возлагается на органы (должностных лиц) публичной администрации, которые обладает юридически-властными полномочиями в отношении заявителя спора.

6. Систематизация административных споров, разрешаемых в Российской Федерации

Сфера разрешения административных споров является общим элементом для всех функциональных сфер деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации, так как административные споры могут возникнуть в любой функциональной сфере деятельности органов (должностных лиц) публичной администрации. Возможны административные споры, возникающие как из административно-распорядительных сфер (в том числе из сферы административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного стимулирования), так и из сфер административно-охранительных (в том числе, из сферы: административного санкционирования, противодействия административным деликтам, противодействия административно-правовым казусам). Сама же сфера разрешения административных споров относится к числу административно-охранительных сфер, так как предполагает обеспечение защиты субъективного права в административном споре.

При этом, как отмечалось ранее, административные споры могут вытекать из административных и административно-процессуальных отношений, в которых органы (должностные лица) публичной администрации не участвуют.

Вскрытое многообразие административных и административно-процессуальных правоотношений, из которых вытекают административные споры, обусловливают необходимость категорирования данных споров с использованием специальных оценочных критериев в целях их систематизации.

1. В зависимости от **характера связи административного спора с деятельностью публичной администрации**, предлагается различать три базовые категории данных споров: 1) административно-пуб-

[8] См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

ISSN 2658-4050 (Online)

личные споры; 2) административно-организационные споры; 3) иные административные споры.

Административно-публичные споры возникают из административных и административно-процессуальных правоотношений с обязательным участием органа (должностного лица) публичной администрации в рамках реализуемых административно-публичных функций. Следовательно, административно-публичные споры возникают в ходе взаимодействия органов (должностных лиц) публичной администрации (в том числе, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, уполномоченных организаций) с частными лицами (в том числе, с физическими лицами и организациями). При таком подходе обоснованно выделять **систему административно-распорядительных споров с публичной администрацией** (в том числе, споры в сферах: административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания, административного стимулирования) и **систему административно-охранительных споров с публичной администрацией** (в том числе, споры в сферах: административного санкционирования, противодействия административным деликтам, противодействия административным казусам).

Административно-организационные споры возникают и развиваются из административных правоотношений, складывающихся внутри системы публичной власти. К административно-организационным спорам следует отнести споры о прохождении государственной и муниципальной службы в разнообразных органах публичной власти. Соответственно заявителями данных споров выступают государственные и муниципальные служащие. Предметом такого спора является субъективное право публичного должностного лица, а объектом – решения, действия (бездействие) представителя нанимателя. В качестве примера административно-организационных споров можно указать на служебно-дисциплинарные споры. В их рамках осуществляется защита публичных прав государственных служащих различных видов, которые привлекаются к дисциплинарной ответственности за то или иное нарушение служебной дисциплины. Служебная дисциплина в свою очередь (в отношении государственных гражданских служащих) представляет собой обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента[9], т. е. правовых актов, регламентирующих именно административно-организационные правоотношения. Аналогичным образом воинская дисциплина представляет собой соблюдение военнослужащими порядка и правил, установленных нормативными правовыми актами и приказами (приказаниями) командиров (начальников)[10], а служебная дисциплина сотрудников полиции – соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных нормативными правовыми актами, контрактом, приказами и распоряжениями руководителей порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав[11]. Служебная дисциплина определяется административно-организационными нормами, что отличает ее от дисциплины труда и трудового распорядка, которые устанавливаются нормами трудового права.

Иные административные споры возникают из административных правоотношений, в которых орган (должностное лицо) публичной администрации не участвовало, однако разрешаются данные споры в порядке, установленном административно-процессуальным законодательством. Данные административные споры с одной стороны могут возникать с участием ряда субъектов, которые принимают участие в осуществлении отдельных административно-публичных функций, но при этом неподконтрольны публичной администрации. Например: органы прокуратуры и организации, оказывающие содействие публичной администрации в реализации административно-публичных функций. С другой стороны, к числу иных административных споров логично отнести споры, возникающие из административных правоотношений, которые также складываются без непосредственного участия органов (должностных лиц) публичной администрацией, но под их контролем. К примеру, споры, возникающие между частными

[9] См.: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

[10] См.: Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

[11] См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

ISSN 2542-1514 (Print)

охранными организациями и гражданами, антимонопольные споры, возникшие между хозяйствующими субъектами, споры между участниками закупок для государственных и муниципальных нужд и др.

2. Учитывая объективно обусловленную потребность в повышенном уровне защиты субъективного права в условиях административно-правового принуждения, представляется обоснованных различать: 1) административные споры, вытекающие из административно-принудительных правоотношений, которые логично называть **административно-деликтными или административно-реабилитационными спорами**; 2) административные споры, вытекающие из иных административных и административно-процессуальных правоотношений. Такие споры логично называть административно-**благоприятствующими или иначе – административно-правовосстановительными спорами**.

При таком подходе подчеркнем, что **административно-реабилитационные споры** представляют собой отдельную категорию административных споров, разрешаемых посредством административного судопроизводства либо административного производства по восстановлению субъективного права, нарушенного, ущемленного или обремененного в ходе административно-принудительных правоотношений. В рамках разрешаемого административно-реабилитационного спора обеспечивается защита прав, свобод, законных интересов, а также процессуальных гарантий, в том числе, гарантий невиновности и добросовестности.

Административно-правовосстановительные споры – отдельная категория административных споров, разрешаемых посредством осуществления правосудия либо административного внесудебного производства по восстановлению субъективного права, нарушенного, ущемленного или обремененного в ходе административно-благоприятствующих правоотношений. Разрешение административно-правовосстановительного спора ограничено защитой прав, свобод, законных интересов. Обеспечение процессуальных гарантий не относится к предмету данных административных споров.

При этом важно отметить, что в действующей системе правового регулирования административно-реабилитационные споры могут быть только административно-публичными. Среди множества административно-правовосстановительных споров можно обнаружить административно-публичные споры, а также иные административные споры.

3. Учитывая конституционное разделение субъектов, уполномоченных разрешить административный спор, выделим **судебные** и **внесудебные** административные споры.

7. Внесудебные административные споры

Внесудебный административный спор представляет собой документально оформленное несогласие заявителя спора с решением, действием или бездействием органа (должностного лица) публичной администрации или иного субъекта, реализующего или содействующего реализации административно-публичных функций, которое с точки зрения данного заявителя нарушает, ущемляет или обременяет его субъективное право, возникающее из административных или административно-процессуальных правоотношений, обращенное к разрешению компетентного административно-публичного органа, его уполномоченного представителя посредством административно-защитного производства.

В зависимости от характера компетенции органа (должностного лица) публичной администрации в разрешаемом административном споре внесудебные административные споры, в свою очередь, делятся на две **родовые категории**, а именно: 1) административно-инстанционные споры; 2) административно-арбитражные споры.

В административно-инстанционном споре орган (должностное лицо) публичной администрации, к компетенции которого отнесено разрешение административного спора, является вышестоящим органом (должностным лицом) по отношению к ответчику в данном споре. Такие административные споры, предусмотрены федеральными законами: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[12], «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[13], «О Центральном

[12] См.: Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5082.

[13] См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

ISSN 2658-4050 (Online)

банке Российской Федерации (Банке России)»[14], «Об исполнительном производстве»[15], «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[16], «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[17], а также Налоговым кодексом РФ.

В административно-арбитражном споре орган (должностное лицо) публичной администрации, к компетенции которого отнесено разрешение административного спора, не является вышестоящим органом (должностным лицом) по отношению к ответчику и поэтому выступает арбитром в данном споре. В настоящее время в российском законодательстве административно-арбитражные споры предусмотрены в отдельных сферах административно-правового регулирования, в том числе: защиты конкуренции[18], патентного регулирования[19], тарифного регулирования[20].

8. Судебные административные споры

Судебный административный спор представляет собой документально оформленное несогласие заявителя спора с решением, действием или бездействием органа (должностного лица) публичной администрации или иного субъекта, реализующего или содействующего в реализации административно-публичных функций, которое с его точки зрения нарушает, ущемляет или обременяет его субъективное право, возникающее из административных или административно-процессуальных правоотношений, обращенное к разрешению компетентного суда (судьи) посредством административно-защитного судопроизводства.

В рамках судебных административных споров выделяются две пары родовых категорий, **в зависимости от наличия или отсутствия связи заявителя данного спора с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности**.

По данному критерию судебные административные споры могут быть разделены на **судебные административно-неэкономические споры**, или иначе – общеюрисдикционные административные споры и **судебные административно-экономические споры** или иначе – арбитражные административные споры.

Судебные административно-неэкономические споры выделены и отнесены к компетенции судов общей юрисдикции специальными нормами п. 1, 1.1, 2, 3, 4, 5, 6 ч. 2 ст. 1 КАС РФ и ч. 1, 1.1 ст. 30.1, ч. 1, 2 ст. 30.9, ст. 30.10, ст. 30.12 КоАП РФ.

Судебные административно-экономические споры выделены и отнесены к компетенции арбитражных судов специальными нормами п. 1.1, 1.2, 2, 3 ч. 1 ст. 29, ч. 1 ст. 207 АПК РФ и ч. 3 ст. 30.1, ч. 4.1 ст. 30.13 КоАП РФ.

9. Специальные виды административных споров

Проведенное категорирование внесудебных и судебных административных споров будет не полным, если не выделить специальные **категории данных споров**, которые позволяют более полно понять картину развития административных споров в российской правовой системе.

Так, учитывая **специфику объектов административного спора**, предлагается выделять: **а) административные споры о законности решений, б) административные споры о законности действий; в) административные споры о законности бездействия**.

[14] См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

[15] См.: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

[16] См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

[17] См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

[18] См.: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

[19] См.: Приказ Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2020 г. № 644/261 «О Правилах подачи возражений и заявлений и их рассмотрения в Палате по патентным спорам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru. 26 августа 2020 г. № 0001202008260011.

[20] См.: Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2018 г. № 533 «Об утверждении Правил рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2009 г. № 14 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 19. Ст. 2755.

Административные споры о законности решений в свою очередь могут быть разделены на **споры о законности нормативного правового акта** и **споры о законности ненормативного правового акта**, которые четко разграничены в рамках судебного административного процесса и характеризуются различным процессуальным регулированием, а также разными правовыми последствиями своего разрешения.

Кроме того, одной из специфических особенностей административных споров, отличающих их от споров гражданских, является то, что эти споры могут возникать как из материальных, так и процессуальных отношений. Это позволяет классифицировать административные споры, **учитывая особенности содержания правоотношений, из которых возникает спор** на два вида: 1) **споры, возникающие из материальных административных правоотношений**; 2) **споры, возникающие из административно-процессуальных отношений**.

По общему правилу, внесудебные административные споры могут быть разрешены в рамках отдельного отрезка административного производства – стадия пересмотра решения, принятого по существу какого-либо административного дела, либо внесудебный спор может быть разрешен посредством отдельного систематизированного административно-защитного производства. Схожая ситуация наблюдается применительно к судебным административным спорам. В этой связи предлагается различать **инстанционные и обособленные (автономные) административные споры**.

Учитывая специфику **регулирующего воздействия оспариваемого административно-процессуального решения, будет логичным** различать административные споры о законности итоговых (финишных) административно-процессуальных решений и административные споры о законности промежуточных (маршрутных) административно-процессуальных решений. Споры о законности финишных решений могут быть обозначены как **итоговые административные споры**. Споры о законности маршрутных решений могут быть обозначены как **промежуточные административные споры**.

10. Выводы

1. С учетом проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что в доктрине зарубежных стран, а также в отечественной доктрине, разработаны отдельные элементы, которые отчасти предопределяют природу административных споров, возникающих и в российской правовой системе. В Российской Федерации установлен ряд конституционных предпосылок (ключевыми из которых являются положения ст. 33 и 46 Конституции РФ), которые детализированы и конкретизированы в нормах административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, комплексный анализ которых позволяет различать административные споры среди иных правовых споров, а также выделять специальные административно-процессуальные формы разрешения данных споров, а именно: административно-защитное судопроизводство и административно-защитное производство.

2. С позиции функционального подхода, разработанного современной отечественной административно-правовой наукой, административные споры, прежде всего, возникают из административных и административно-процессуальных правоотношений, складывающихся в ходе реализации административно-публичных функций специализированными органами публичной власти и уполномоченными организациями, которые в обобщенном виде предлагается называть органами публичной администрации. В ряде случаев административные споры возникают из административных и административно-процессуальных правоотношений, в которых органы публичной администрации и их должностные лиц не принимают участия. Данные административные споры возникают в связи с оказанием содействия публичной администрации по выполнению возложенных на нее административно-публичных функций.

3. В целях характеристики административного спора предлагается использовать следующие ключевые элементы, раскрывающие теоретическую конструкцию данного спора: а) объекты административного спора; б) предмет административного спора; в) динамика административного спора. Связующим звено между представленными элементами административного спора является субъективное право участников административных и административно-процессуальных правоотношений, или, говоря иначе, субъективное право, возникающее из административных и административно-процессуальных правоотношений, которое понимается как собирательная категория, объединяющая такую известную правовую конструкцию как «права, свободы, законные интересы», а также отдельные элементы административно-правового статуса заявителя спора, установленные административно-процессуальным законом, которые требуют внесудебной либо судебной защиты в административном споре (прежде всего – процессуальные гарантии невиновности и добросовестности).

4. В целях систематизации административных споров, возникающих в российской правовой системе, предлагается категорировать данные споры, используя специальные оценочные критерии. Проведенное категорирование административных споров позволяет различать: а) судебные и внесудебные административные споры (в соответствии с конституционным разделением компетенции органов публичной власти по разрешению споров); б) административно-публичные споры; административно-организационные споры и иные административные споры (в зависимости от характера связи административного спора с деятельностью публичной администрации); в) административно-правовосстановительные, или, иначе, административно-благоприятствующие, споры и административно-деликтные, или, иначе, административно-реабилитационные, споры (учитывая объективно обусловленную потребность в повышенном уровне защиты субъективного права в условиях административно-правового принуждения); г) административно-инстанционные и административно-арбитражные внесудебные споры (в зависимости от характера компетенции органа (должностного лица) публичной администрации); д) судебные административно-неэкономические, или, иначе, общеюрисдикционные административные, споры и судебные административно-экономические, или, иначе, арбитражные административные споры (в зависимости от наличия или отсутствия связи заявителя спора с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности); е) административные споры, возникающие из материальных административных правоотношений и административные споры, возникающие из административно-процессуальных отношений (учитывая особенности содержание правоотношений, из которых возникает административный спор); ж) административные споры о законности решений и административные споры о законности действий либо бездействия (учитывая специфику объектов административного спора); з) административные споры о законности итоговых (финишных) административно-процессуальных решений – итоговые административные споры и административные споры о законности промежуточных (маршрутных) административно-процессуальных решений – промежуточные административные споры (учитывая специфику регулирующего воздействия оспариваемого административно-процессуального решения).

Сформулированные теоретические подходы к пониманию административных споров и оценке их разнообразия являются научно-обоснованными ориентирами для развития административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нехороших А. М. Претензионное производство как институт досудебного урегулирования споров, возникающих из правоотношений по железнодорожной перевозке грузов : дис ... канд. юрид. наук / А. М. Нехороших. – Саратов, 2004. – 190 с.

2. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу / М. А. Гурвич. – М. : Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1950. – 199 с.

3. Ванеева Л. А. Судебное познание в советском гражданском процессе / Л. А. Ванеева. – Владивосток : Изд-во Дальневост. гос. ун-та, 1972. – 133 с.

4. Зайцев И. М. Сущность хозяйственных споров / И. М. Зайцев. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – 157 с.

5. Побирченко И. Г. Хозяйственная юрисдикция: общее учение / И. Г. Побирченко. – Киев : МВД УССР, 1973. – 252 с.

6. Гражданский процесс : учеб. / под ред. М. К. Треушникова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2014. – 992 с.

7. Арбитражный процесс : учеб. / под ред. В. В. Яркова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2017. – 752 с.

8. Деппе Й. Административный судья – особенный судья? К проблемам и особенностям публично-правовых споров / Й. Деппе // Ежегодник публичного права – 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – С. 119–138.

9. Пуделька Й. Сравнительный анализ гражданско-процессуального и административно-процессуального права / Й. Пуделька // Ежегодник публичного права – 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – С. 445–450.

10. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law / T. Ginsburg // University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper. – 2010. – № 331. – P. 117–126. – DOI: 10.2139/SSRN.1697222.

11. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values / C. Harlow // The European Journal of International Law. – 2006. – Vol. 17, iss. 1. – P. 187–214. – DOI: 10.1093/EJIL/CHI158.

12. Kumar J. B. Principles of natural justice / J. B. Kumar // J.T.R.I Journal. – 1995. – № 3. – P. 1–7.

13. Lucatuorio P. L. M. Reasonableness in administrative discretion: A formal model / P. L. M. Lucatorio // The Journal Jurisprudence. – 2010. – № 8. – P. 633–646.

14. Кареклас С. Обзор системы административной юстиции в Греции / С. Кареклас // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 132–152.

15. Пуделька Й. Виды иска в административном судопроизводстве на примере Германии / Й. Пуделька // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 205–217.

16. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004 – 332 с.

17. Овчарова Е. В. Административное судопроизводство при разрешении налоговых споров в судах судебной системы Российской Федерации: место в процессуально-правовой системе и концепция административного судопроизводства по делам о нарушениях налогового законодательства / Е. В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 26–31.

18. Харинов И. Н. Административно-правовые споры в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг: правовая природа, разновидности, особенности порядка рассмотрения / И. Н. Харинов // Российская юстиция. – 2016. – № 2. – С. 56–59.

19. Лупарев Е. Б. Теория административно-правового спора в системе теории административной юстиции: размышления о перспективах развития и реального применения / Е. Б. Лупарев // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 41–44.

20. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора / Е. Б. Лупарев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. – 248 с.

21. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории / А. Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2009. – 692 с.

22. Зеленцов А. Б. Судебное административное право / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов. – М. : Статут, 2017. – 768 с.

23. Стахов А. И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2021. – № 6. – С. 34 – 41.

24. Стахов А.И. О необходимости разработки теории судебной защиты физических лиц и организаций в административном процессе / А. И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 114 – 118.

25. Стахов А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях / А. И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 4. – С. 493 – 497. – DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-493-497.

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

27. Стахов А.И. Публичная администрация в России: понятие, система и структура / А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон // Административное право и процесс. – 2021. – № 10. – С. 4–15.

28. Административное право России : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 685 с.

29. Малько А. В. Субъективные права, свободы и законные интересы личности как самостоятельные объекты судебной защиты / А. В. Малько, В. А. Терехин // Ленинградский юридический журнал. – 2010. – № 3. – С. 7–18.

REFERENCES

1. Nehoroshih A.M. *Other measures of criminal-legal nature as an institution of criminal law*, Cand. Diss. Saratov, 2004. 190 p. (In Russ.).

2. Gurvich M.A. *Lectures on Soviet civil procedure*. Moscow, 1950. 199 p. (In Russ.).

3. Vaneeva L.A. *Judicial cognition in the Soviet civil process*. Vladivostok, 1972. 133 p. (In Russ.).

4. Zaitsev I.M. *The essence of economic disputes*. Saratov, 1974. 157 p. (In Russ.).

5. Pobirchenko I.G. *Economic jurisdiction: general doctrine*. Kyiv, 1973. 252 p. (In Russ.).

6. Treyshnikov M.K. (ed.). *Civil Procedure*, Textbook, 5th ed. Moscow, Statut Publ., 2014. 992 p. (In Russ.).

7. Iarkov V.V. (ed.). *Arbitration process*, Textbook, 7th ed. Moscow, Statut Publ., 2017. 752 p. (In Russ.).

8. Deppe I. Is an administrative judge a special judge? On the problems and peculiarities of Public Law Disputes, in: *Ezhegodnik publichnigo prava: Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podkhody*, Moscow, 2014, pp. 119–138. (In Russ.).

9. Pudelka I. Comparative analysis of civil procedure and administrative procedure law, in: *Eshegodnik publichnigo prava: Administrativnoe pravo: sravnitelno-pravovie podhodi*, Moscow, 2014, pp. 445–450. (In Russ.).

10. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, 2010, no. 331, pp. 117–126. DOI: 10.2139/SSRN.1697222.

11. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, iss. 1, pp. 187–214. DOI: 10.1093/EJIL/CHI158.

12. Kumar J.B. Principles of natural justice. *J.T.R.I Journal*, 1995, no. 3, pp. 1–7.

13. Lucatuorio P.L.M. Reasonableness in administrative discretion: A formal model. *The Journal Jurisprudence*, 2010, no. 8, pp. 633-646. (In Eng.).

14. Kareklas S. Overview of the administrative justice system in Greece, in: *Eshegodnik publichnigo prava: Administrativnii process*, Moscow, 2015, pp. 132–152. (In Russ.).

15. Pudelka I. Types of claim in administrative proceedings on the example of Germany, in: *Eshegodnik publichnigo prava: Administrativnii process*, Moscow, 2015, pp. 205–217. (In Russ.).

16. Nikolaeva L.A., Solovieva A.K. *Administrative justice and administrative proceedings: foreign experience and Russian traditions*. Saint Petersburg, 2004. 332 p. (In Russ.).

17. Ovcharova E. V. Administrative proceedings in the resolution of tax disputes in the courts of the judicial system of the Russian Federation: the place in the procedural legal system and the concept of administrative proceedings in cases of violations of tax legislation. *Administrativnoe pravo i process*, 2019, no. 9, pp. 26–31. (In Russ.).

18. Harinov I. N. Administrative legal disputes in the provision of state and municipal services: legal nature, varieties, features of the procedure for consideration. *Rossiiskaia Justitia,* 2016, no. 2, pp. 56–59. (In Russ.).

19. Luparev E. B. The theory of administrative-legal dispute in the system of the theory of administrative justice: reflections on the prospects of development and real application. *Administrativnoe pravo i process*, 2013, no. 7, pp. 41–44. (In Russ.).

20. Luparev E.B. *General theory of administrative legal dispute*. Voronesh, 2003. 248 p. (In Russ.).

21. Zelentsov A.B. *Administrative legal dispute: questions of theory*. Moscow, RUDN, 2009. 692 p. (In Russ.).

22. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. *Judicial administrative law*. Moscow, Statut Publ., 2017. 768 p. (In Russ.).

23. Stakhov A.I. Judicial protection of individuals in administrative proceedings through administrative proceedings. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2021, no. 6, pp. 34–41. (In Russ.).

24. Stakhov A.I. On the need to develop a theory of judicial protection of individuals and organizations in the administrative process. *Rossiiskii yuridicheskii zhyrnal*, 2020, no. 3, pp. 114–118. (In Russ.).

25. Stakhov A.I. On the need to bring into compliance with the Constitution of the Russian Federation the extrajudicial and judicial procedures for resolving cases of administrative offenses. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*, 2019, no. 4, pp. 493–497. DOI : 10.19073/2658-7602-2019-16-4-493-497. (In Russ.).

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

27. Stakhov A.I., Landerson N.V. Public administration in Russia: concept, system and structure. *Administrativnoe pravo i process*, 2021, no. 10, pp. 4–15. (In Russ.).

28. Stakhov A.I., Kononov P.I. *Administrative Law of Russia*, textbook for universities, 5th ed. Moscow, Yurait Publ., 2021. 685 p. (In Russ.).

29. Malko A.V., Terenin V.A. Subjective rights, freedoms and legitimate interests of the individual as independent objects of judicial protection. *Leningradskii yuridicheskii jurnal,* 2010, no. 3, pp. 7–18. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Стахов Александр Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204
РИНЦ AuthorID: 623263

Порываев Сергей Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой, старший научный сотрудник Центра исследования проблем правосудия
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
E-mail: dwimmorberg@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8313-655X
РИНЦ AuthorID: 755806

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander I. Stakhov – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva; Chief Researcher (Head of Direction), Center for the Study of Justice Problems
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204
RSCI AuthorID: 623263

Sergei A. Porivaev – PhD in Law; Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva; Senior Researcher, Center for the Study of Justice Problems
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: dwimmorberg@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-8313-655X
RSCI AuthorID: 755806

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Стахов А.И. Административные споры как неотъемлемый элемент современной правовой системы Российской Федерации / А.И. Стахов, С.А. Порываев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 261–276. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4). 261-276.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stakhov A.I., Porivaev S.A. Administrative disputes as an integral element of contemporary Russian legal system. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 261–276. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).261-276. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY

УДК 343.9
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).277-288

CC BY 4.0

МЕТОДОЛОГИЯ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

М.П. Клеймёнов[1,2]
[1] *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*
[2] *Новосибирский государственный университет экономики и управления, г. Новосибирск, Россия*

Информация о статье
Дата поступления –
01 июля 2022 г.
Дата принятия в печать –
05 октября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Методология, либеральная идеология, консервативная идеология, прогнозирование, уголовное законодательство, уголовное право, уголовная политика

Характеризуется методология уголовно-правового прогнозирования, основанная на выборе его идеологической основы, использования аксиологического и системного подходов, детерминационного анализа, экстраполяции, экспертных оценок, моделирования. Применение аппарата поискового прогнозирования показывает, что уголовно-правовая политика Российской Федерации до настоящего времени развивалась в русле либеральной идеологии и в обозримой перспективе она будет продолжена. Утверждается, что с позиций нормативного прогнозирования следует обеспечить переход к консервативной модели уголовной политики, которая должна будет ориентироваться на государственные и общественные, а не частные интересы.

METHODOLOGY OF CRIMINAL LAW FORECASTING

Mikhail P. Kleymenov[1,2]
[1] *Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*
[2] *Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russia*

Article info
Received –
2022 July 01
Accepted –
2022 October 05
Available online –
2022 December 20

Keywords
Methodology, liberal ideology, conservative ideology, forecasting, criminal legislation, criminal law, criminal policy

The subject. Criminal law forecasting is a scientifically based analysis of the prospects for the development of criminal law in order to optimize criminal legislation and the practice of its application. Its subject includes: foreseeing the needs of society in the criminal law regulation of public relations, their criminalization and decriminalization; the dynamics of the development of criminal law relations in society, the development of a criminal law concept of combating socially dangerous phenomena for the foreseeable period; foreseeing the consequences of changes in criminal legislation; the presence of real prerequisites for its application; prognostic assessments of the effectiveness of criminal law norms in the process of law-making and law-realization activities; scenarios and models for the implementation of criminal law institutions and norms; technologies for combating criminality in the application of criminal law norms; prospects for the development of the science of criminal law itself, taking into account its scientific potential.
The purpose of the article is to establish the ideology and main trends in the development of criminal legislation and the practice of its application in post-Soviet Russia, to determine the methodology for the modernization of criminal policy in the new geopolitical conditions.

ISSN 2542-1514 (Print)

The methodology of research includes axiological and system approaches, determinative analysis, search and normative forecasting, extrapolation, expert assessments, modeling.
The main results, scope of application. There are two diametrically opposed ideologies that are of fundamental importance for criminal law and criminal law forecasting: 1) liberal and 2) conservative. The criminal law policy of the Russian Federation has so far developed in line with liberal ideology. Its main goal is to modernize criminal legislation in terms of decriminalizing economic crimes and humanizing the treatment of white-collar criminals. Conservative criminal law policy is based on the methodology of normative forecasting, which is aimed at achieving the desired (for the state and society) results. This methodology is based on a systematic approach. From the standpoint of this approach, the object of criminal law forecasting is an organized system with an extremely complex structure consisting of three subsystems: managing, managed and criminal law norms. The content of each of these subsystems requires corrective action in order to achieve compliance with the traditional axiological scale and common sense. It is also necessary to solve the problem of coordinating criminal law and criminological legislation.
Conclusions. Criminal law forecasting allows us to formulate a number of theses that should be the basis for the concept of optimizing the criminal policy of the Russian Federation: (a) rejection of the liberal model of criminal law regulation of public relations, the transition to a conservative model, which should be dominated by state and public, not private interests; (b) recognition of organized economic and official crime as priority objects of criminal-legal influence; (c) coordination of criminal-legal and criminological legislation; (d) adoption of the Federal Law "On Combating Organized Crime".

1. Введение

Уголовно-правовое прогнозирование можно определить как научно обоснованный анализ перспектив развития уголовного права в целях оптимизации уголовного законодательства и практики его применения. Его предмет включает: предвидение потребностей общества в уголовно-правовом регулировании общественных отношении, их криминализации и декриминализации; динамика развития уголовно-правовых отношений в социуме, разработка уголовно-правовой концепции борьбы с общественно опасными явлениями на обозримый период; предвидение развития уголовного законодательства, его системы, составных частей (институтов), норм; последствия изменений уголовного законодательства (политические, экономические, криминологические, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные); наличие реальных предпосылок для применения уголовного закона; прогностические оценки эффективности уголовно-правовых норм в процессе правотворчества и правореализационной деятельности; практика уголовного преследования, назначения уголовного наказания, сценарии и модели реализации уголовно-правовых институтов и норм; технологии противодействия криминалитета применению уголовно-правовых норм; перспективы развития самой науки уголовного права с учетом ее научного потенциала.

Уголовно-правовое прогнозирование – важная функция уголовно-правовой науки и практики, которая не получает надлежащего воплощения. Совершенствование уголовно-правового регулирования общественных отношений требует осознанной актуализации прогностической функции. Это, в свою очередь, указывает на важность овладения методологией уголовно-правового прогнозирования его субъектами.

2. Методология

Прогнозирование представляет собой метод познания окружающего мира. Этот метод, как и любой другой, только тогда является надежным инструментом анализа реальной действительности, когда он опирается на идеи и взгляды, правильность которых подтверждается практикой. Византийскому богослову и философу св. Григорию Паламе (XIV в.) принадлежит афоризм «Всякое слово борется со словом, но кто опровергнет жизнь…». Практика выступает «решающим критерием истины, так как в конечном итоге именно материальная деятельность доказывает действенность мышления» [1, с. 178]. Реализуя аксиологический и системный подход, детерминационный анализ, прибегая к поисковому и нормативному прогнозированию в уголовно-правовой сфере, используя методы экстраполяции, экспертных оценок, моделирования, важно видеть и оценивать результаты правоприменительной деятельности.

3. Идеологическая основа прогнозирования

Существуют две диаметрально противоположные идеологии, имеющие для уголовного права и соответственно – уголовно-правового прогнозирования принципиальное значение: 1) либеральная и

ISSN 2658-4050 (Online)

2) консервативная. Эти наименования во многом условны, поэтому следует видеть их сущность. Первая идеология настаивает на недопустимости вмешательства государства в экономику, его принципиальной слабости. «Формальное равенство перед законом несовместимо с любыми действиями правительства, нацеленными на обеспечение материального равенства различных людей, и всякий политический курс, основанный на идее справедливого распределения, однозначно ведет к разрушению законности» [2, с. 916]. В основе такой идеологии – минимально ограниченные «права человека», ибо «традиционные нормы морали не удовлетворяют критериям рациональности», «человеческая природа такова, что люди гораздо легче приходят к согласию на основе негативной программы», «ограничения в материальной сфере непосредственно связаны с потерей духовной свободы» [3, с. 16].

Консервативная идеология, напротив, утверждает ведущую роль государства в любой сфере, в особенности – в экономической. Она основана на традиционных нравственных и моральных ценностях (духовности, правде, народосбережении, тотальной ответственности: государства перед обществом и гражданами и граждан перед государством) а в России – на ее историческом предназначении [4]. В уголовно-правовой политике это, в первую очередь) означает безусловное следование государства и его институтов принципам справедливости и равенства перед законом.

Либеральная и консервативная идеологии несовместимы, поэтому попытки каким-то образом их соединить [5] на теоретическом уровне являют собой когнитивный диссонанс [6; 7], а на практике оборачиваются тотальной коррупцией государственного аппарата. Что и произошло в России, когда либерализм стал по факту государственной идеологией [8, с. 4–5]. Характерно, что коррупция признана угрозой национальной безопасности[1], а экономическая преступность стала бизнесом. При этом идеологическим рефреном следует запрет правоохранительным органам вмешиваться в деятельность экономических субъектов.

4. Тенденции развития уголовной политики

Уголовно-правовая политика Российской Федерации до настоящего времени развивалась в русле либеральной идеологии. Ее главной целью явилось модернизация уголовного законодательства в плане декриминализации экономических преступлений и гуманизация обращения с преступниками в «белых воротничках», которых еще в 1907 г. американский социолог Эдвард Росс называл «криминалоидами» (criminaloids) и утверждал: «В наши дни необходимо, прежде всего, обуздать злодеев, которые кажутся респектабельными, образцовыми и достойными доверия гражданами и которые на самом деле таятся в центре паутины, построенной на неформальных отношениях. Такой персонаж способен из своего офисного кресла опустошить тысячи карманов, отравить тысячи пациентов, возмутить тысячи душ и подвергнуть опасности тысячи жизней. Это широкомасштабные, крайне опасные преступники, на которых необходимо надеть наручники» [9, с. 9–10].

Теоретическое конструирование либеральной уголовно-правовой политики последовательно представлено в Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере 2010 г.[2], а также в Дорожной карте уголовной политики 2017 г.[3] разработанных в недрах Высшей школы экономики (ВШЭ-НИУ). Что же касается практики ее осуществления, то она получила наиболее зримое воплощение в реформах уголовного законодательства 2003, 2011, 2018 гг. Рэперными точками этих реформ, являются упразднение такого вида наказания, как конфискация имущества (2003 г.)[4], дополнение УК РФ новым институтом освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (2011 г.)[5], дальнейшей гуманизацией ответственности экономических преступников (2018 г.)[6]. Обратимся, например, к ст. 76.1 Уголовного кодекса (далее – УК) РФ «Освобождение от уголовной ответственности в связи с

[1] Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // Российская газета. 2010. 15 апр.

[2] Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. 196 с.

[3] Уголовная политика: дорожная карта. М.: Центр стратегических разработок, 2017. 73 с.

[4] Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 16 дек.

[5] Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 дек.

[6] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 530-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Фе-

возмещением ущерба», которая, по существу, позволяет откупиться от уголовной ответственности лицам, впервые совершившим преступление экономической направленности. Достаточно возместить ущерб и внести в федеральный ущерб денежное возмещение в размере двукратной суммы причиненного ущерба. В то же время такая возможность исключена для лиц, впервые осуждаемых по статье 158 «Кража», хотя это самое распространенное по статистике преступление и в основе его совершения находится, как правило, мотивация выживания, а не обогащения. Характерно, что в предыдущей редакции (2011 г.) ст. 76.1 называлась «Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности» и преступник должен был перечислить в федеральный бюджет денежное возмещение в размере пятикратной суммы причиненного ущерба. Классовый характер этой уголовно-правовой нормы вполне очевиден, как и в целом уголовно-правовой политики, на что неоднократно обращалось внимание со стороны тех представителей отечественной юридической науки, которые дают объективные оценки [10–12].

Характерна, например, судьба ст. 188 УК РФ «Контрабанда», которая успешно применялась до тех пор, пока не была декриминализирована в 2011 г. По этой статье в 2010 г. осуждено 1187 человек. Кто получил выгоду от этой декриминализации? Явно не государство, а сообщество респектабельных преступников, отменяющих общественную опасность определенных деяний в интересах собственной выгоды, но в ущерб национальной безопасности. Государство вынуждено было возвращать контрабанду в УК РФ по частям (ст. 200.1, 200.2, 226.1). По этим статьям осуждено в 2021 г. 122 человека. Достаточно сравнить приведенные цифры, чтобы понять тенденции развития либеральной уголовно-правовой политики в таможенной сфере. Убедительные факты об этом приводит Т.А. Диканова – самый авторитетный специалист в стране по борьбе с контрабандой [13].

Сообщество респектабельных преступников (криминалоидов) в полной мере обладает признаками преступного сообщества (организации). Однако примечание первое к ст. 210 УК РФ, пролоббированное институтом Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации, накладывает запрет на признание такого сообщества преступным, потому что оно зарегистрировано в качестве юридического лица. При этом полностью игнорируется факт перерождения легальных организационных структур в криминальные [14].

5. Поисковое уголовно-правовое прогнозирование

Таким образом, если использовать методологию поискового прогнозирования [15], то следует экстраполировать линию классового подхода в уголовной политике в обозримое будущее. Либеральная уголовно-правовая политика будет продолжена, поскольку слишком велика ее инерция, а лица, принимающие решения, не учитывают реалий изменившейся социально-политической и криминологической обстановки.

6. Нормативное уголовно-правовое прогнозирование

Консервативная уголовно-правовая политика строится на методологии нормативного прогнозирования, которое нацелена на достижение желаемого (для государства и общества) результатов [16]. Она основана прежде всего на системном подходе. Этот подход показал свою действенность как в процессе теоретического анализа (например, условий функционирования различных социально-экономических систем), так и в ходе конкретных научных разработок (в частности, при создании целевых программ, в том числе – по борьбе с преступностью). Возрастание роли системного подхода в последние годы обусловлено усложнением всех общественных процессов, необходимостью поиска адекватных форм для выражения сложных структур, зависимостей и отношений человеческой действительности, стремлением создать инструмент интегрального видения реальности. Это особенно актуально для получения прогностической информации, так как «значение системного синтеза прогностических знаний возрастает и социально, и политически, и методологически ибо сам этот синтез становится все более сложным, а выбор приоритетов развития – проблемой все более острой» [17, с. 279].

Системное описание объекта уголовно-правового прогнозирования в первую очередь предполагает его структурный анализ. Характеризуя в самом общем виде этот объект как деятельность людей и условия такой деятельности по созданию и применению уголовно-правовых норм, следует констатировать, что он представляет собой организованную систему с чрезвычайно сложной структурой, состоя-

дерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2018. 29 дек.

ISSN 2658-4050 (Online)

щей из трех подсистем: управляющей, управляемой и уголовно-правовых норм[7].

Управляющая подсистема включает в себя взаимодействующие органы (субъекты правового регулирования), разрабатывающие и применяющие уголовно-правовые нормы. К ее элементам относятся:

а) законодательные органы;

б) судебная система;

б) правоохранительные органы;

ж) интеллектуальные центры (научно-исследовательские и учебные заведения, участвующие в подготовке информации для принятия решений в сфере уголовно-правовой политики);

г) иные государственные органы, общественные организации, ассоциации, занимающиеся реализацией уголовно-политических задач.

Существенный прогностический интерес представляет место, которое занимают определенные субъекты в законотворческом процессе. Здесь наблюдается динамика активизации законодательной инициативы в сфере уголовно-правового регулирования со стороны с Верховного Суда РФ и Следственного комитета РФ. Такие инициативы не оцениваются с точки зрения возможных негативных последствий и трудностей правоприменения. Иными словами, в этих инициативах уголовно-правовое прогнозирования не применяется. В качестве примера можно привести инициативу Верховного Суда РФ закрепить в законе понятие уголовного проступка. При этом совершенно не учитывается множество проблем, которые лишь частично освещены в критических публикациях [18; 19] и которых можно благополучно избежать, если проигнорировать эту инициативу. Прежде чем вносить осуществлять конкретное уголовно-правовое проектирование, нужно ответить на элементарный вопрос: а можно ли без него обойтись? Проблема уголовного проступка, на наш взгляд, носит надуманный характер, поскольку существует Кодекс об административных правонарушениях. В этой связи исключительно положительные оценки реализации законодательной инициативы Верховного Суда РФ вряд ли объективны [20].

Что же касается деятельности Следственного комитета РФ, то, по признанию ректора Академии этого ведомства: «Важное место в этой деятельности занимает необходимость устранения пробелов уголовно-правового регулирования в области экономики, состояние и рост которой зависят во многом от регулятивного влияния, которое оказывает государство. По инициативе Следственного комитета Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен новыми статьями, позволяющими привлекать рейдеров к уголовной ответственности уже на начальных этапах захвата чужой собственности» [21, с. 4]. Между тем Следственный комитет правом законодательной инициативы не обладает. Его деятельность должна быть сосредоточена на проблемах правоприменения и закономерностях принятия уголовно-правовых решений [22]. Несмотря на существование определенных юридических правил принятия уголовно-правовых решений, которые опираются на законодательную основу, правоприменитель имеет довольно широкие полномочия в выборе той или иной альтернативы. Например, он может возбудить уголовное дело или отказать в его возбуждений, квалифицировать деяние как тяжкое, менее тяжкое или не представляющее большей общественной опасности. Это вполне естественно, когда речь идет о существенно различных ситуациях, но вызывает серьезную тревогу, когда диаметрально противоположные решения принимаются в сходных случаях или даже по одному и тому же поводу. Выявление систематических ошибок и проявлений тенденциозного подхода должно быть в центре внимания организаторов правоприменительной деятельности.

Профессиональный подход к уголовно-правовому прогнозированию могут обеспечить интеллектуальные центры (научно-исследовательские институты и кафедры уголовного права и криминологии университетов). Однако этому мешает ведомственный характер НИИ (университета Генеральной прокуратуры, МВД, ФСИН). Казалось бы ведущее место при организации криминолого-правовых прогностических исследований должен занимать Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, имеющий большую историю, связанную с криминологическими и уголовно-правовыми исследованиями (создан в 1925 г. как Государственный институт по изучению преступности и преступника, в 1933 г. переименован в Институт уголовной и исправительно-трудовой политики). В настоящее имеет в своей структуре Центр уголовного, уголовно-процессуаль-

[7] О системном подходе в сфере государственно-правовой надстройки см.: Основы применения кибернетики в правоведении / под ред. Н.С. Полевого, Н.В. Витрука. М.: Юридическая литература, 1977. 272 с.

ного законодательства и судебной практики[8], который вопросам прогнозирования уделяет мало внимании. Университетская наука в целом недостаточно авторитетна. Таким образом, наблюдается пробел с точки зрения научно-прогностического обеспечения уголовно-правового регулирования общественных отношений.

Управляемая подсистема состоит из людей, на которые распространяются требования уголовного закона. Получение прогностической информации об их поведении целесообразно группировать по отношению к следующим, условно выделенным категориям:

а) сотрудники правоохранительных органов (исполнители);

б) криминалитет;

в) лица, попавшие в зону уголовно-правового воздействия;

г) население, проживающее на данной территории («законопослушные» граждане).

Задачи уголовно-правового прогнозирования в отношении представителей названных социальных групп многочисленны. Это анализ динамики правосознания; изучение трансформации отношения к уголовному закону и практике его применения в процессе «перехода» конкретных лиц из одной группы в другую по нисходящей линии; изменение социально-правового статуса этих лиц и интенсивности уголовно-правового воздействия на них в процессе такого «перехода». Особый интерес вызывают первые две из указанных социальных групп.

Рядовые сотрудники правоохранительных органов часто вынуждены действовать в условиях мнимой определенности. С одной стороны, руководители могут давать такие устные указания, которые никогда не отдадут в письменном виде. С другой стороны, существует вероятность нарушить закон из соображений «служебной целесообразности». Как заявил в процессе интервьюирования сотрудник полиции: «Незаконные приказы и распоряжения в деятельности полиции довольно распространены. Выполнять таковые сотрудникам полиции зачастую попросту приходится, поскольку в противном случае они рискуют попасть в немилость к вышестоящему руководству, что в дальнейшем может привести к увольнению и даже привлечению (путем «подстав») к уголовной ответственности. Встречаются и такие случаи, когда полицейские осознанно и с удовольствием выполняют незаконные приказы. По большей части, это происходит, когда есть возможность совместного (с руководителем, отдавшим приказ) незаконного заработка». Обобщая сказанное, можно констатировать, что рядовой сотрудник правоохранительных органов, принимая уголовно-правовое решение, постоянно рискует.

Следует подчеркнуть, что уголовно-правовое решение – это всегда выбор рискованной альтернативы (поскольку существует риск ошибиться). Риск и его субъективная оценка, которая, собственно говоря, и есть прогностическая основа процесса принятия решения. Характер принимаемого решения во многом зависит от способности к предвидению его неблагоприятных последствий со стороны субъекта правоприменительной деятельности. Даже когда субъект принимает решение после длительных раздумий, оценивая аргументы «за» и «против», сопоставляя возможные потери и предполагаемые выгоды, он часто не учитывает субъективную неожиданность нежелательных результатов (в этом, как известно, состоит психологическая особенность любой неприятности). Тем более неожиданный характер имеют те негативные реакции, которые, являясь следствием реализованного решения, вообще во внимание не принимались. Например, принимая заведомо неверное решение из корыстных побуждений, правоприменитель зачастую не дает себе отчета в том, что он создает ситуацию, которая, как правило, оборачивается против него (из субъекта управления он превращается в его объект). В этой связи усматривается интересный психологический аспект проблемы коррупции: характер и динамика зависимости правоприменителей от коррупционеров. Специальное изучение данного вопроса, несомненно, будет полезным с точки зрения получения прогностической информации для профилактических целей, поскольку она может быть реализована в процессе воспитания профессионального правосознания.

Что касается криминалитета (лиц, которые профессионально занимаются преступной деятельностью), то современная криминология выделяет три типичных группы, его образующих: лиц, относящихся к воровскому сообществу [23], представителей экономической [24] и служебной организованной преступности [25]. Сведения о них содержатся

[8] Структура Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. URL: https://izak.ru (дата обращения: 30.06.2022).

на сайтах primecrime.ru, compromat.ru, compromat.group, но они не могут быть доказательствами и лишь указывают, что эффективное прогнозирование деятельности криминалитета возможно только на основе Big Data. С нашей точки зрения, ближе всего к решению этой задачи Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Относительно самостоятельное место в структуре объекта уголовно-правового прогнозирования занимает **подсистема уголовно-правовых норм**. Ее самостоятельность видна, когда эта подсистема накладывается на матрицу наиболее конфликтных общественных отношений. При этом становятся очевидны проблемы в законодательстве и излишняя регламентированность отдельных сторон социальной жизни. Вместе с тем уголовно-правовая подсистема тесно связана с иными компонентами рассматриваемой системы. «Так, единичная правовая норма, – пишет Д.А. Каримов, – или статья нормативно-правового акта, отделенная от целостной правовой системы, не в состоянии воздействовать на соответствующее общественное отношение. Лишь в единстве с иными правовыми средствами, входящими в состав данной правовой системы, достигается эффективное правовое регулирование этого отношения. Трудно себе представить правовое регулирование общественных отношений, включающее в себя правотворчество и правореализацию, без направляющей роли правосознания. И чем выше уровень правосознания правотворческих и правореализующих органов, тем эффективнее регулирование общественных отношений» [26, с. 211]. Это утверждение можно дополнить следующим выводом: чем ниже уровень правосознания лиц – объектов уголовно-правового воздействия, тем сложнее решать задачи такого регулирования. Но в любом случае их решение серьезно затруднено без использования прогностической информации.

С одной стороны, можно констатировать избыточность уголовно-правового регулирования некоторых общественных отношений в современной России. Это касается, в частности, сферы спорта: ст. 184 «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса», ст. 230.1 «Склонение спортсмена к использованию субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте», ст. 230.2 УК РФ «Использование в отношении спортсмена субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте» не применялись и, можно с полной уверенностью прогнозировать, применятся не будут. Следовательно, уголовно-правовое регулирование общественных отношений в сфере спорта заведомо неэффективно. С другой стороны, новая геополитическая ситуация продиктовала дополнение УК РФ новыми статьями – ст. 207.1 «Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан» 207.2 «Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия», 207.3 «Публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации», 280.3 «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности». Следует предположить, что эта тенденция будет продолжена и в обозримом будущем в УК РФ появится статья об уголовной ответственности за вредительство.

Важной задачей, которая решается на основе методологии нормативного уголовно-правового прогнозирования является согласование уголовного и криминологического законодательства, например, диспозиций норм об уголовной ответственности за терроризм и положений Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». В этом плане следует иметь в виду не только обратную связь между уголовным и криминологическим законодательством, но и прямую. Так, активизация применения ст. 210.1 УК РФ «Занятие высшего положения в криминальной иерархии» сигнализирует о необходимости принятия Федерального закона «О противодействии организованной преступности».

В методологии нормативного уголовно-правового прогнозирования важно опираться на принцип целесообразности [27, с. 9]. Что же касается целевой детерминации развития – она является специфическим, присущим только человеку и обществу, высшим видом причинной детерминации [28, с. 23].

Эта мысль в контексте рассматриваемой проблемы требует пояснений. Во-первых, она означает, что уголовно-правовое прогнозирование зависит от целей развития общества, которые в свою очередь упорядочены по отношению к глобальной целеустремленности. Это обстоятельство особенно актуально сейчас, когда стратегия движения нашего общества обретает новые ориентиры. Следовательно, чтобы предвидеть структуру целей уголовной поли-

тики, необходимо представлять (и достаточно отчетливо) обозримые перспективы развития общества в определенных направлениях.

Во-вторых, уголовно-правовое прогнозирование сталкивается с трудностью моделирования целей подсистем объекта научного анализа. Чтобы убедиться в сложности такой задачи, достаточно представить себе степень различия официальных и реальных целей только такой управляющей подсистемы, как «правоохранительные органы». В данной организационной структуре, объединенной общностью целей, много и противоречий, несогласованности действий, ведомственной устремленности. «Сложившиеся структуры управления, если их не адаптировать к реальной действительности и перспективе, все в большей степени будут ориентированы на решение других ведомственных проблем, оставаясь совершенно нечувствительными к общим, комплексным. Более того, их бюрократический аппарат будет оказывать упорное сопротивление любым попыткам отреагировать на новые задачи, оставаясь при этом заваленным массой неотложных дел и задач, обосновывая их целесообразность и необходимость» [29, с. 37].

В-третьих, звенья управления состоят из людей с их заботами, ценностными ориентациями и жизненными целями. Учесть их и прогнозировать чрезвычайно сложно, но и не принимать в расчет нельзя: слишком значительно порой их влияние на принятие уголовно-правовых решений.

В-четвертых, целеустремленность характеризует и управляемую подсистему объекта уголовно-правового прогнозирования. Криминологические исследования мотивации преступного поведения, да и в целом изучение отношения личности к закону [30] показывают, сколь широк диапазон тех поведенческих целей, которые представляют уголовно-правовой интерес. Эти цели нередко противоречат официально признанным ценностям; поэтому конкретный объект уголовно-правового прогнозирования часто выступает в виде целеустремленной системы, стороны которой находятся в противоборстве [31, с. 191–199].

Наконец, в-пятых, целесообразность развития означает его разумность, практическую полезность [32, с. 713]. Критерий разумности придает философско-гуманистическую направленность развитию, ибо нормальный (здоровый) организм (человек, организация, общество) живет осмысленно, стараясь не причинять вреда себе, окружающим людям, природной и социальной среде и пр. В этом – залог его жизнеутверждения, самосовершенствования, созидания и прогресса.

Конечно, создавая себе «экологическую нишу», и человек, и общество подчас вынуждены нарушать этот важнейший жизненный принцип («не навреди»), но это происходит (точнее, должно происходить) в экстремальных ситуациях выживания. Обращаясь к уголовно-правовой терминологии, такие ситуации можно охарактеризовать как «крайнюю необходимость» и «необходимую оборону». Во всяком случае попытки «суицидального поведения» (на индивидуальном и социальном уровне) противоречат принципу целесообразности-разумности. В настоящее время все более активные позиции занимает воинствующий технократизм, гуманистическое направление в человеческой деятельности утрачивает свое значение, оттесняется на периферию. Оценка развития событий с позиций разумности оживляет «мертвую» схему системно-структурного анализа, она вводит в эту схему человеческий фактор с присущей ему шкалой ценностей, здравым смыслом.

Идея разумности, здравого смысла незаменима, и в методологии нормативного уголовно-правового прогнозирования. Она является той связующей нитью, которая соединяет наследуемые факты, тем «ключом», который помогает найти верное объяснение развитию событий, тем алгоритмом, который дает возможность разработать правильное решение и новую структуру целей деятельности но борьба е преступностью.

Следует высказать глубокое убеждение, что только разумный подход к данной проблеме (как впрочем и к любой другой) способен обеспечить конструктивный изменения, добиться прогресса в совершенствовании общественных отношений.

Разумность представляет собой своего рода интеллектуальный момент целесообразности. Наряду с ним можно выделить эмоционально-волевой и нравственный аспекты.

Эмоционально-волевая сторона раскрывается в содержании веры в будущее. Современные исследования показывают, что, не обращаясь к феномену веры, невозможно дать научное объяснение целеполаганию, как творческому процессу, внести ясность в вопрос об эмоциональной притягательности того или иного «проекта будущего». «Целетворение, постановка идеальных проектов преобразования себя и мира, – пишет Б.С. Братусь, – подразумевает наряду с волей еще одно важное условие. Это условие – вера человека в возможность, правильность,

осуществимость этих идеально представленных целей и проектов» [33, с. 35].

7. Нравственная сторона уголовно-правового прогнозирования

Конечно, осуществление уголовно-правовых прогнозов немыслимо без веры в справедливость, законность, торжество правосудия, гуманизм. «Идеализируя» эти понятия, вера способствует возвышению устремленности обществе я будущее, одухотворению его жизненные ориентиров. Думается, что по отношению к обществу верны слова, сказанные в адрес человека: «Человек без веры, ни во что не верящий – это человек без будущего, без нравственных перспектив и опор в жизни, не способный к преодолению и преобразованию себя и действительности, человек причинно обусловленного, но отнюдь не целесозидающего действия» [33, с. 36].

Что же касается нравственной стороны целесообразности, то она наиболее зримо воплощена в проблеме выбора между добром и злом, которую приходится решать в процессе научного предвидения. Это имеет самое непосредственное отношение к уголовно-правовому прогнозированию, поскольку преступление само по себе – этическая категория: оно характеризует очень высокую степень аморальности [34, с. 131]. Моральный выбор осуществляется во время признания проступка преступлением, при определении строгости наказания за то или иное деяние, в ходе правоприменения – когда усиливается или ослабляется уголовно-правовая борьба с определенными посягательствами. Поскольку все это проектируется, планируется заранее, предварительно, то налицо – нравственная сторона уголовно-правового прогнозирования. Ясно, какое большее значение имеет в жизни та совокупность представлений о добре и зле, которой придерживаются субъекты такого предвидения: и законодатель, и правоприменитель.

8. Заключение

Уголовно-правовое прогнозирование позволяет сформулировать ряд тезисов, которые должны быть положены в основу концепции оптимизации уголовной политики Российской Федерации:

1. Отказ от либеральной модели уголовно-правового регулирования общественных отношений, переход к консервативной модели, во главе угла которой должны находиться государственные и общественные, а не частные интересы.

2. Признание организованной экономической и должностной преступности приоритетными объектами уголовно-правового воздействия.

3. Согласование уголовно-правового криминологического законодательства.

4. Принятие Федерального закона «О противодействии организованной преступности».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лакис П. П. Методологические и логические аспекты прогнозирования / П. П. Лакис. – Рига : Знание, 1985. – 216 с.

2. Хайек Ф. фон. Дорога к рабству / Ф. фон Хайек // Правовая мысль: антология / сост. В. П. Малахов. – М. : Академический проект ; Екатеринбург : Деловая книга, 2003. – С. 913–918.

3. Хайек Ф. фон. Право, законодательство и свобода / Ф. фон Хайек. – М. : ИРИСЭН, 2006. – 642 с.

4. Бабурин С. Н. Возвращение русского консерватизма / С. Н. Бабурин ; отв. ред. О. А. Платонов. – М. : Институт русской цивилизации, 2012. – 832 с.

5. Дембицкий А. А. Общая характеристика правовых и неправовых функций государства / А. А. Дембицкий // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 3. – С. 19–26.

6. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер. – М. : Экономика, 1995. – 540 с.

7. Бутаков А. В. Размышляя с Й. Шумпетером о социализме, государстве, государственной собственности, государственном регулировании / А. В. Бутаков // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 5–14. – DOI: 10.24147/1990-5173.2021.18(2).5-14.

8. Добреньков В. И. Консерватизм – национальная идеология России / В. И. Добреньков // Вестник Московского университета. Серия 18 «Социология и политология». – 2011. – № 2. – С. 3–53.

9. Ross E. A. Sin and Society: An Analysis of Later-Day Iniquity / E. A. Ross. – Boston: Houghton Mifflin, 1907. – 167 p.

10. Головко Л. В. Два альтернативных направления уголовной политики по делам об экономических и финансовых преступлениях: Crime Control и Doing Business / Л.В. Головко // Закон. – 2015. – № 8. – С. 32–45.

11. Сычев П. Г. Производство по уголовным делам о преступлениях в сфере экономической и предпринимательской деятельности / П. Г. Сычев. – М. : Моск. ун-т МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2020. – 336 с.

12. Орешкин М. И. К вопросу о либерализации уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности / М. И. Орешкин, М. А. Сутурин // Уголовная юстиция. – 2019. – № 13. – С. 48–51.

13. Диканова Т. А. О состоянии организованной преступности в таможенной сфере / Т. А. Диканова, Т. Ю. Изгагина // Таможенное дело. – 2021. – № 1. – С. 29–35.

14. Скобликов П. А. Смягчение ответственности за организованную преступную деятельность в экономической сфере: предпосылки, изменения законодательства и возможные последствия / П. А. Скобликов // Мировой судья. – 2020. – № 6. – С. 3–10.

15. Бестужев-Лада И.В. Проблемы социального прогнозирования / И. В. Бестужев-Лада. – М. : АНХ, 1978. – 200 с.

16. Бестужев-Лада И. В. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. Опыт систематизации / И. В. Бестужев-Лада. – М. : ИСИ АН СССР, 1987. – 212 с.

17. Кузьмин В. П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса / В. П. Кузьмин. – М. : Политиздат, 1982. – 312 с.

18. Ткачев И. О. Законодательная инициатива Верховного Суда Российской Федерации об уголовном проступке: критический взгляд / И. О. Ткачев // Российский юридический журнал. – 2018. – № 6. – С. 108–116.

19. Капинус О. С. Законодательные инициативы о регламентации в Уголовном кодексе РФ уголовного проступка: критический анализ / О. С. Капинус // Российская юстиция. – 2021. – № 3. – С. 25–29.

20. Удодова М. А. Законодательная инициатива Верховного Суда Российской Федерации как средство совершенствования законодательства / М. А. Удодова // Администратор суда. – 2018. – № 2. – С. 39–43.

21. Багмет А. М. Противодействие преступлениям в сфере экономики как одно из приоритетных направлений деятельности Следственного комитета Российской Федерации / А. М. Багмет // Российский следователь. – 2015. – № 20. – С. 3–5.

22. Жалинский А. Э. Методика принятия уголовно-правовых решений должностными органов внутренних дел / А. Э. Жалинский, П. Е. Кондратов, В. А. Петров. – М. : Акад. управления МВД СССР, 1990. – 99 с.

23. Разинкин В. С. «Воры в законе» и преступные кланы / В. С. Разинкин. – М. : Криминол. ассоц., 1995. – 104 с.

24. Овчинский В. С. Информационное воздействие и организованная преступность / В. С. Овчинский. – М. : Инфра-М, 2007. – 176 с.

25. Клейменов М. П. Феномен служебной организованной преступности / М. П. Клейменов, И. М. Клейменов, А. И. Кондин // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 4 (49). – С. 184–189.

26. Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований / Д. А. Керимов. – М. : Мысль, 1986. – 330 с.

27. Гайденко П. П. Проблема рациональности на исходе XX века / П. П. Гайденко // Вопросы философии. – 1991. – № 6. – С. 3–14.

28. Чинакова Л. И. Социальный детерминизм. Проблемы движущих сил развития общества / Л. И. Чинакова. – М. : Политиздат, 1985. – 159 с.

29. Горелова В. М. Основы прогнозирования систем / В. М. Горелова, Е. Н. Мельникова. – М. : Высшая школа, 1986. – 236 с.

30. Криминальная мотивация / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1986. – 302 с.

31. Акофф Р. О целеустремленных системах / Р. Акофф, Ф. Эмери. – М. : Советское радио, 1974. – 272 с.

32. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1988. – 750 с.

33. Братусь Б. С. Аномалии личности / Б. С. Братусь. – М. : Мысль, 1988. – 301 с.

34. Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность / Н. Ф. Кузнецова. – М. : Изд-во МГУ, 1969. – 232 с.

REFERENCES

1. Lakis P.P. *Methodological and logical aspects of forecasting*. Riga, Znanie Publ., 1985. 216 p. (In Russ.).

2. Hayek F. von. The Road to Slavery, in: Malakhov V.P. (ed.). *Legal thought*, Anthology, Moscow, Akademicheskii proekt Publ., Yekaterinburg, Delovaya kniga Publ., 2003, pp. 913–918. (In Russ.).

3. Hayek F. von. *Law, legislation and freedom*. Moscow, IRISEN, 2006. 642 p. (In Russ.).

4. Baburin S.N. *The return of Russian conservatism*, ed. by O.A. Platonov. Moscow, Institute of Russian Civilization Publ., 2012. 832 p. (In Russ.).

5. Dembitsky A.A. General characteristics of legal and non-legal functions of the state. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 3, pp. 19–26. (In Russ.).

6. Schumpeter J. *Capitalism, socialism and democracy*. Moscow, Ekonomika Publ., 1995. 540 p. (In Russ.).

7. Butakov A.V. Reflecting with Joseph Schumpeter about/on Socialism, the State, the State Property, the State Regulation... *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2021, vol. 18, no. 2, pp. 5-14. DOI: 10.24147/1990-5173.2021.18(2).5-14. (In Russ.).

8. Dobrenkov V.I. Conservatism – the national ideology of Russia. *Bulletin of the Moscow University. Series 18 "Sociology and Political Science"*, 2011, no. 2, pp. 3–53. (In Russ.).

9. Ross E.A. *Sin and Society: An Analysis of Later-Day Iniquity*. Boston, Houghton Mifflin Publ., 1907. 167 p.

10. Golovko L.V. Two alternative directions of criminal policy in cases of economic and financial crimes: Crime Control and Doing Business. *Law*, 2015, no. 8, pp. 32–45. (In Russ.).

11. Sychev P.G. *Criminal proceedings on crimes in the sphere of economic and entrepreneurial activity.* Moscow, V.Ya. Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 2020. 336 p. (In Russ.).

12. Oreshkin M.I., Suturin M.A. On the issue of liberalization of criminal responsibility for crimes in the sphere of economic activity. *Criminal justice*, 2019, no. 13, pp. 48–51. (In Russ.).

13. Dikanova T.A., Izgagina T.Yu. On the state of organized crime in the customs sphere. *Customs business*, 2021, no. 1, pp. 29–35. (In Russ.).

14. Skoblikov P.A. Mitigation of responsibility for organized criminal activity in the economic sphere: prerequisites, changes in legislation and possible consequences. *Justice of the Peace*, 2020, no. 6, pp. 3–10. (In Russ.).

15. Bestuzhev-Lada I.V. *Problems of social forecasting*. Moscow, ANKh Publ., 1978. 200 p. (In Russ.).

16. Bestuzhev-Lada I.V. *Normative social forecasting: possible ways to implement the goals of society. The experience of systematization*. Moscow, ISI of the USSR Academy of Sciences, 1987. 212 p. (In Russ.).

17. Kuzmin V.P. *The principle of consistency in the theory and methodology of K. Marx*. Moscow, Politizdat Publ., 1982. 312 p. (In Russ.).

18. Tkachev I.O. Legislative initiative of the Supreme Court of the Russian Federation on criminal misconduct: a critical view. *Russian Law Journal*, 2018, no. 6, pp. 108–116. (In Russ.).

19. Kapinus O.S. Legislative initiatives on the regulation of criminal misconduct in the Criminal Code of the Russian Federation: a critical analysis. *Russian Justice*, 2021, no. 3, pp. 25–29. (In Russ.).

20. Udodova M.A. Legislative initiative of the Supreme Court of the Russian Federation as a means of improving legislation. *Court Administrator*, 2018, no. 2, pp. 39–43. (In Russ.).

21. Bagmet A.M. Countering crimes in the economic sphere as one of the priority areas of the Investigative Committee of the Russian Federation. *A Russian investigator*, 2015, no. 20, pp. 3–5. (In Russ.).

22. Zhalinsky A.E., Kondratov P.E., Petrov V.A. *Methods of making criminal law decisions by officials of internal affairs bodies*. Moscow, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1990. 99 p. (In Russ.).

23. Razinkin V.S. *"Thieves in law" and criminal clans*. Moscow, Criminological Association Publ., 1995. 104 p. (In Russ.).

24. Ovchinsky V.S. *Informational impact and organized crime*. Moscow, Infra-M Publ., 2007. 176 p. (In Russ.).

25. Kleimenov M.P. Kleimenov I.M. Kondin A.I. The phenomenon of official organized crime. *Bulletin of Omsk University. Series "Law"*, 2016, no. 4 (49), pp. 184–189. (In Russ.).

26. Kerimov D.A. *Philosophical foundations of political and legal research*. Moscow, Mysl' Publ., 1986. 330 p. (In Russ.).

27. Gaidenko P.P. The problem of rationality at the end of the XX century. *Questions of philosofia*, 1991, no. 6, pp. 3–14. (In Russ.).

28. Chinakova L.I. *Social determinism. Problems of the driving forces of the development of society*. Moscow, Politizdat Publ., 1985. 159 p. (In Russ.).

ISSN 2542-1514 (Print)

29. Gorelova V.M., Melnikova E.N. *Fundamentals of forecasting systems*. Moscow, Vysshaya shkola Publ., 1986. 236 p. (In Russ.).
30. Kudryavtsev V.N. (ed.). *Criminal motivation*. Moscow, Nauka Publ., 1986. 302 p. (In Russ.).
31. Akoff R., Emery F. *About purposeful systems*. Moscow, Sovetskoe radio Publ., 1974. 272 p. (In Russ.).
32. Ozhegov S.I. *Dictionary of the Russian language*. Moscow, Russkii yazyk Publ., 1988. 750 p. (In Russ.).
33. Bratus B.S. *Personality anomalies*. Moscow, Mysl' Publ., 1988. 301 p. (In Russ.).
34. Kuznetsova N.F. *Crime and criminality*. Moscow, Moscow State University Publ., 1969. 232 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Клеймёнов М.П. Методология уголовно-правового прогнозирования / М.П. Клеймёнов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 277–288. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).277-288.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

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

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kleymenov M.P. Methodology of criminal law forecasting. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 277–288. DOI: 10.52468/2542-514.2022.6(4).277-288. (In Russ.).

УДК 341.1
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).289-300

CC BY 4.0

ПРОБЛЕМА НАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТЬ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

Е.Н. Петухов, М.А. Неймарк
Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
29 декабря 2021 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Состязательность, обязанности участников уголовного процесса, средства обеспечения

Исследуется механизм исполнения уголовно-процессуальных обязанностей. Обозначается основополагающее значение состязательности в уголовном процессе и обосновывается значимость уголовно-процессуальных обязанностей как обеспечительных средств ее реализации. Критически анализируются положения Уголовно-процессуального кодекса РФ с позиции наличия-отсутствия в них правовых и организационных средств, обеспечивающих создание условий надлежащего исполнения обязанностей. Выявляется проблемная ситуация о недостаточности средств, необходимых для достижения назначения уголовного судопроизводства. Формулируется научная проблема исследования о несовершенстве средств обеспечения, и выдвигаются предложения по совершенствованию уголовно-процессуального регулирования должного поведения участников состязательного российского уголовного процесса.

PROPER PERFORMANCE OF DUTIES THAT ENSURE THE ADVERSARIAL NATURE OF CRIMINAL PROCEEDINGS IN RUSSIA

Evgeny N. Petukhov, Maria A. Neymark
Altai State University, Barnaul, Russia

Article info
Received –
2021 December 29
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Adversarial proceedings, duties of participants of criminal proceedings, means of provision

The subject of the research is the mechanism for the execution of criminal procedural duties that ensure the implementation of adversarial in Russian criminal proceedings.
The purpose of the research is to justify the existence of the problem of organizational-legal support for the proper fulfillment of the duties assigned to participants in the criminal process and to determine the main ways of solving. The hypothesis of the research is the thesis that the combination of legal, organizational, and other means existing in criminal procedure legislation does not guarantee the proper fulfillment of the duties imposed by the legislator on the participants in adversarial criminal proceedings.
The methodology. General scientific dialectical methods made it possible to study the conditions and the process of evolution of legal duties, to reveal their essence in the field of criminal proceedings. The system-structural method and the situational modeling method were used when studying the intra-system relationships of elements of the mechanism for the execution of criminal procedural duties and the system of means that ensure its implementation. The study of regulatory legal requirements was carried out using the formal legal method.
The main results, scope of application. The article examines the problem of organizational-legal support for the proper performance of the duties assigned to participants in the criminal process, guaranteeing the proper implementation of adversarial in criminal proceedings. The general concept of duty is given, and the definition of criminal procedure is formulated. The nature of the duties is revealed and their classification is proposed. The fundamental legal significance of the category "Adversarial" as a principle of criminal procedure is identified and the significance of criminal procedural duties as the main security means of the specified procedural category is justified. The provisions of the current criminal procedure legislation in Russia are critically analyzed from the point of view of the presence or absence of legal and organizational means in them that ensure the creation of the conditions necessary for the emergence of a real possibility of proper performance of duties by participants in the criminal process. It is established that the organizational and legal resources required to effectively ensure the proper performance of criminal procedural duties are insufficient. A problematic situation in criminal proceedings is revealed in the form of imperfection of the means intended to achieve his

ISSN 2542-1514 (Print)

appointment in the context of the implementation of the adversarial legal regime. The views of scientists on the issues studied in the article are studied, analyzed and evaluated. Conclusions. The essence of the scientific problem of research is formulated and proposals are put forward aimed at improving the criminal procedure regulation of the proper behavior of legally liable participants in the criminal process in order to increase the effectiveness of ensuring the implementation of adversarial in criminal proceedings in Russia.

1. Введение

В словаре В. Даля обязанность – это то, что подлежит безусловному исполнению по общественному или внутреннему побуждению[1].

Придумывать какое-либо другое смысловое значение обязанности, полагаем нет сегодня оснований, так как в таком значении термин «обязанности» употреблялся и интерпретировался, еще начиная с древних времен. В подтверждение сказанного можно указать на известные в научной среде определения обязанностей, которые были сформулированы как известнейшими в мире философами права, так и авторитетными российскими правоведами.

В Античности это Аристотель и Марк Туллий Цицерон, который написал целый трактат «Об обязанностях». Они под обязанностями понимали меру должного, общественно необходимого поведения, ведущего к нравственно-прекрасной жизни общества[2].

Представители Франции Шарль Монтескье и Л. Дюги тоже определяли обязанности как должную линию (вид) поведения[3].

Российские ученые определяли сущность обязанностей в таком же контексте. С.Н. Братусь, С.Ф. Кечекьян, С.С. Алексеев и Н.И. Матузов пришли к обобщенному выводу, что обязанности – это вид и мера государственно-целесообразного, полезного поведения, призванного вносить порядок в жизнь [1, с. 11; 2–4].

Все названные выше авторы применяли единый подход к пониманию сущности обязанностей – это мера должного поведения обязанного лица в интересах общества, государства или другого лица.

Носителем обязанностей во все времена был и остается человек. Исходя из этой реальности, в основе ответа на вопрос о природе обязанностей лежит нравственность и социальность. Мы смеем предположить, что изначальными обязанностями являются нравственные обязанности, в основе которых лежит долг. Человек рождается с долгом продолжить род человеческий, к чему обязывает его сама природа, само существование в этой природе. Это и есть первейшая нравственная обязанность человека перед человечеством (перед своими предками и потомками). Если хотите, генетическая обязанность, которая заложена у нас, в людях, в недрах ДНК (дезоксирибонуклеиновая кислота). Каждому полноценному человеку на земле природа создала условия и обеспечила возможность надлежащим образом реализовать данную обязанность в течение всей своей жизни. Затем, мы полагаем, формируются социальные обязанности, которые также связаны с долгом. Здесь уместно вспомнить слова Платона о том, что «Мы рождены не только для самих себя, часть должны отдать отечеству, а часть другим». Условием надлежащего исполнения социальных обязанностей является организованная форма жизни людей на земле. Которая заключается в том, что родившийся человек как ни одно живое существо на земле является беспомощным существом, оно без помощи взрослых себе подобных существ обречено на смерть. Такая же участь уготована человеческой природой и человеку, находящемуся в престарелом возрасте или слабому здоровьем. Отсюда люди просто обречены, заботиться друг о друге, взрослые о детях, а здоровые о больных и старых. То есть люди должны жить организованно, а именно в социальной среде. Она уготовлена им самим существованием человеческой жизни на земле, где они и должны выполнять по отношению друг к другу социальные обязанности. Далее эволюция человеческой жизни в социальной среде привела людей к необходимости выстраивания связей между собой, определению правил отношения между собой. В результате неизбежно появились юридические обязанности. Таковыми они стали называться, так как стали фор-

[1] Даль В.И. Толковый словарь живого Великорусского языка: в 6 т. СПб.; М.: Тип. М.О. Вольфа, 1881. Т. 2: И–О. С. 665.

[2] Цицерон Марк Туллий. О старости; О дружбе; Об обязанностях / [пер. с латин. и коммент. В.О. Горенштейна]; изд. подгот. В.О. Горенштейн и др. Репринт. воспроизведение текста изд. 1974 г. М.: Наука, 1993. 245 с.

[3] Монтескье Ш. Л. де. Избр. произведения / общ. ред. и вступ. ст. проф. М.П. Баскина; примеч. Р.С. Миндлиной. М.: Госполитиздат, 1955. 800 с.

ISSN 2658-4050 (Online)

мулироваться в письменных источниках права, регулирующих правоотношения, возникающих, протекающих и прекращающихся в ходе всей жизнедеятельности людей в различных ее сферах. Между людьми распределяются роли (функции), места в юридической иерархии построения общества. Люди становятся носителями прав и обязанностей, т. е. субъектами права.

В рассмотренном контексте вопроса, о природе обязанностей, полагаем можно определиться, что в основе нравственных и социальных обязанностей лежит объективное начало, а в основе юридических обязанностей – субъективное начало.

В настоящей статье акцентируется внимание на существовании и выработке путей решения проблемы надлежащего исполнения, такой разновидности юридических обязанностей, как уголовно-процессуальных, являющихся отраслевыми уголовно-процессуального права. От их надлежащего исполнения зависит эффективность реализации состязательности в уголовном судопроизводстве.

2. Цель

Оценка действующего в России уголовно-процессуального законодательства и существующих в правовой науке позиций, касающихся эффективности регулирования отношений в сфере уголовного процесса с целью обеспечения его состязательного характера.

3. Задачи

Проанализировать современное состояние норм действующего уголовно-процессуального законодательства с позиции существования, закрепленных в нем средств, обеспечивающих возможность участникам уголовного судопроизводства надлежащим образом исполнять, возложенные на них обязанности. Изучить, существующие в правовой науке взгляды ученых-исследователей на сущность состязательности и совокупность обязанностей, обеспечивающих ее реализацию в сфере уголовного судопроизводства. Сформулировать предложения о концептуальном подходе к средствам, которые являются гарантом эффективности исполнения обязанностей участниками уголовно-процессуальных отношений.

4. Методы и материалы

В ходе работы над статьей авторами был проведен обзор информации, обобщение и оценка литературы о предмете исследования. Проанализированы результаты ранее проведенных исследований по проблемам обеспечения состязательности в уголовном судопроизводстве и обеспечения надлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей. Наиболее значимыми из них являются докторские диссертации О.И. Андреевой [5], Е.В. Вавилина [6], кандидатские диссертации А.В. Авилова [7], Л.Л. Кожевникова [8] и учебное пособие А.С. Санникова [9]. Изучены и другие научные труды [10; 11], и аналитические документы российских и зарубежных ученых и правоприменителей по исследуемой тематике. Подвергнуты критическому анализу с позиции эффективности обеспечения состязательности уголовного судопроизводства и надлежащего исполнения обязанностей участниками уголовного судопроизводства нормативно-правовые акты национального (российского) законодательства.

В ходе исследования применялись общенаучные методы: анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция, дедукция, системно-структурный.

Наряду с общенаучными применялись частнонаучный метод толкования права, позволяющий углубить и расширить результаты применения формально-юридического метода, выявить как буквальный, так и системный смысл правовых предписаний и составить общую картину аспектов и сторон правового регулирования поведения участников уголовного процесса при исполнении ими обязанностей.

Социологические методы были использованы для сбора эмпирического материала и обоснования выводов исследования.

5. Результаты и обсуждения

Результаты анализа теоретических источников указывают на существование достаточного количества работ, имеющихся в России, по исследованию различных аспектов обязанностей участников уголовного судопроизводства, авторами которых являются такие известные и авторитетные ученые-процессуалисты как Л.М. Володина [12], О.И. Андреева [5], Ю.К. Якимович [13]. Кроме того, учитывая результаты, полученные нами в ходе проводимого в историческом ракурсе изучения правовых актов Российского законодательства X–XX вв. с позиции закрепления в них многочисленных уголовно-процессуальных обязанностей и отмечая важное значение, которое выражают возложенным на них законодателем обязанностям сами участники уголовного процесса можно констатировать, что в уголовно-процессуальной науке сформировалась самостоятельная уголовно-процессуальная категория уголовно-процессуальных обязанностей. О ней накопились зрелые научные знания, совокупность которых позволяет сделать вывод о существовании самостоятельной научной теории уголовно-процессуальных обя-

ISSN 2542-1514 (Print)

занностей со своей сформировавшейся структурой и самостоятельным предметом изучения как части уголовно-процессуальной науки.

В частности, на наш взгляд, достаточно верно сущность уголовно-процессуальной обязанности на современном этапе развития теории уголовно-процессуальных обязанностей определяет Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев: уголовно-процессуальная обязанность – это мера должного поведения обязанного субъекта, обусловленного требованиями юридической нормы и обеспеченного возможностью государственного принуждения, необходимость определенных действий [14].

В данном плане также отдадим должное учению об уголовно-процессуальных обязанностях, разработанному известным советским ученым-процессуалистом М.А. Чельцовым, который под обязанностями участников уголовного процесса предлагал понимать должное поведение правообязанного участника уголовного процесса, побуждающим началом которого является выполняемая им функция [15].

Несколько отдельных и достаточно значимых для уголовно-процессуальной науки работ, посвященных проблеме уголовно-процессуальных обязанностей, в том числе и их понятию, подготовил В.М. Корнуков [16–20]. Он определил уголовно-процессуальные обязанности как вынужденное и необходимое поведение участников уголовного процесса, обусловленное их ролью. При этом он особо отметил важность изучения уголовно-процессуальных обязанностей, ставя в зависимость должный уровень уголовно-процессуальной дисциплины и строгое соблюдение законности в уголовном судопроизводстве от соответствующего теоретического и практического осмысления обязанностей всех субъектов уголовно-процессуальной деятельности.

Из приведенных дефиниций уголовно-процессуальных обязанностей, мы в большей степени считаем, что следует согласиться с мнением уважаемого профессора М.А. Чельцова [15]. Однако с учетом нашей корректировки его позиции, мы определяем в сформулированном им понятии уголовно-процессуальных обязанностей особо важное место интересу. Интерес (потребность) для человека как участника уголовного процесса (суд как орган, не исключение – он тоже состоит из людей) – это движущая сила, которая определяет выбор цели (ожидаемого результата) и в итоге мотивирует его на активное или пассивное поведение. Отметим, что данное поведение должно реализовываться посредством участия субъектов в уголовно-процессуальной деятельности, которая, как мы знаем, осуществляется в строго установленном законом порядке, главной правовой основой которому являются положения принципа состязательности. Значит участник уголовно-процессуальной деятельности должен достигать своей цели осуществляя присущую ему функцию, которая обусловливается возложенными на него законодателем обязанностями, так как последние определяют его должное (нормативное) поведение. Отсюда следует, что если участник уголовного судопроизводства желает достичь законного интереса по уголовному делу, то он должен надлежащим образом исполнять обязанности.

Таким образом, определив свою позицию, относительны общей значимости и сущности уголовно-процессуальных обязанностей, продолжим и определим значение данной процессуальной категории для обеспечения состязательности уголовного судопроизводства.

Декларативно современный уголовный процесс, реализуемый в порядке, установленном нормами действующего уголовно-процессуального законодательства в России, является состязательным. Основой данного юридического факта служит ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, в которой закреплено, что одним из конституционных принципов правосудия является состязательность и равноправие сторон, а также ст. 15 Уголовно-процессуального кодекса (далее – УПК) РФ, в которой данный принцип нашел свою конкретизацию. Он действует во всех стадиях уголовного судопроизводства, определяют все его построение и его правовой характер. По данному вопросу вступать в полемику не станем, соглашаясь с тем, что она давно уже на страницах юридической специальной-процессуальной литературы и в среде юристов-правоприменителей нашла свое в подавляющем большинстве единое решение – современный уголовный процесс в России является состязательным. Хотя, ради справедливости заметим, что существует и особое мнение на этот счет. Так, по мнению Т.Г. и В.В. Бородиновых, сложившаяся правоприменительная практика подтверждает внедрение «чистой» состязательности только на судебных стадиях уголовного процесса. В связи с чем они настаивают на понижении ее статуса от «общеотраслевого принципа» до «общего условия судебного разбирательства» [21].

Отметим, что проблема состязательности в уголовном процессе существует, в том числе и за рубежом. Например, в Соединенных Штатах Америки (США) состязательность воспринимают как осново-

ISSN 2658-4050 (Online)

полагающую особенность их правовой системы. Однако, как отмечает G. Goodpaster, имеются и противники данной состязательности, которые предполагают, что не она, а установление истины является целью правовой системы Америки [22].

В Великобритании, решая проблему отыскания эффективной формы правосудия в виде правового ответа терроризму, как отмечает J.S. Hodgson, стоит вопрос о широком отклонении от состязательной модели справедливости в отношении ролей, отведенных для судебного преследования и защиты в сторону инквизиторского подхода [23].

В международном уголовном процессе как отмечает K. Ambos, также нет однозначного доминирования состязательности [24]. Действительно, после внесения различных поправок в Правила процедуры и доказывания МТБЮ и разработки Римского статута, объединяющего элементы гражданского и общего права он в большей степени представляет собой международную смешанную процедуру.

В России же мы, основываясь на нормах УПК РФ, признаем существование только формальной состязательности. Однако необходимо существование – фактической состязательности. То есть должно быть установлено и обеспечено процессуальное равноправие всех участников уголовного судопроизводства, на всех его этапах для достижения справедливости. При этом отметим, что вопросом справедливости в правоприменительном процессе озабочен весь мир. Например, в статье C. Menkel-Meadow, отмечается, что «Когда стремление к справедливости связано с юридической практикой, по крайней мере три других основополагающих значения часто объявляются аналогичным образом: справедливость через «верховенство закона, а не людей», равный доступ к правосудию (и «равенство перед законом») и важность «справедливого процесса» в достижении справедливости [25]. С чем, безусловно, в России также солидарны.

Даже при поверхностном анализе положений ст. 15 УПК РФ мы видим важное значение уголовно-процессуальных обязанностей для обеспечения реализации правосудия по уголовному делу в условиях правового режима судебного разбирательства, состязательности. Законодатель моделирует в нормах уголовно-процессуального законодательства активное должное поведение сторон в судебном заседании, при этом не ограничиваясь их только присутствием. Суду законодатель предписывает обязанность по применению всего арсенала организационно-правовых ресурсов для создания равных условий сторонам в доказывании своих интересов по уголовному делу.

Всем известно, что идеального механизма уголовно-процессуальной деятельности можно достичь только на бумаге, если приложить большие правотворческие усилия, а также безупречные знания и умения законодательной техники, т. е. только в тексте закона. В правоприменительной же жизни реализовать идеально запрограммированную модель поведения субъектов права удается далеко не всегда. Причинами становятся: несовершенство уголовно-процессуального законодательства в виде пробела, казуса, противоречия относительно регулирования возникающих правоотношений [26]; многоплановость интерпретации применяемых процессуальных терминов, категорий, институтов, а также отсутствие ясности и четкости в формулировках процессуальных норм, безусловно, приводит к смысловой ошибке и как следствие к неправильному правоприменению правовой нормы [27]; не достаточность правовых и иных знаний или неопытность правоприменителя, приводящие к ошибкам дознания и следствия, судебным ошибкам [28]; нагрузка правоприменителя, в первую очередь следователя, дознавателя, в том числе, связанная с выполнением не свойственных функций, которая превышает все допустимые нормы и ведет к тотальному не соблюдению процессуальных сроков и несвоевременному выполнению обязанностей, вытекающих из корреспондирующих им прав участников уголовного судопроизводства.

Так как перед нами стоит задача поиска решения проблемы надлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей для должного обеспечения реализации состязательного уголовного судопроизводства, то выделим следующие группы обязанностей:

1) обязанности, обеспечивающие реализацию прав участников состязательного уголовного судопроизводства;

2) обязанности, обеспечивающие доказывание интересов сторон в состязательном уголовном процессе;

3) обязанности, обеспечивающие соблюдение уголовно-процессуальной формы состязательного уголовного судопроизводства;

4) обязанности, обеспечивающие интересы правосудия в состязательном уголовном судопроизводстве;

5) обязанности, обеспечивающие уголовное преследование (обвинение) и защиту от него в состязательном уголовном судопроизводстве.

С учетом ограниченности объема статьи продемонстрируем проблемы исполнении отдельных из них. Они, полагаем, в достаточной степени наглядно будут свидетельствовать о несовершенстве организационно-правовых ресурсов, предназначенных обеспечивать возможность участникам уголовного процесса надлежащим образом исполнять возложенные на них законодателем обязанности. Также сформулируем свои предложения, направленные на обеспечение реализации фактической состязательности по уголовному делу.

Обязанность органов расследования знакомить защитника (по его ходатайству) со всеми материалами уголовного дела в ходе всего расследования, а не на этапе окончания расследования. Данная обязанность не исполняется надлежащим образом – от органов расследования не допросишься копий постановлений, в которых они излагают свои промежуточные решения по делу (например, о продлении расследования). Участникам приходится постоянно заявлять ходатайства об их выдаче, что приводит к большим временным трудностям по их обжалованию. Считаем, что в такой ситуации необходимо органы дознания и предварительного следствия обязать (законодательно закрепить) выдавать все указанные документы по ходатайству или уже в установленных случаях, в силу закона в течение 24 часов с момента их вынесения или заявления ходатайств соответственно. Иначе неисполнения указанной обязанности органами предварительного расследования влечет за собой неисполнение обязанности защитника, связанные с защитой прав, свобод и интересов своего доверителя. Защитник со своим подзащитным не могут выстраивать позицию защиты, так как у них недостаточно информации по делу. Все усложнено, зачем скрывать информацию по делу, если все участники согласно принципу состязательности должны находиться в равных условиях. Данная ситуация порождает вынужденное злоупотребление правом. Опытные адвокаты-защитники идут на хитрость, заявляют по надуманным основаниям жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ и в суде на законных основаниях знакомятся со всеми предоставленными органами расследования в суд документами уголовного дела (делают с них фотокопии).

Для обеспечения состязательности уголовного судопроизводства также предлагаем возложить на прокурора обязанность в виде запрета представлять ему свои решения об отмене обжалуемых решений дознавателя (следователя), в суд в порядке ст. 125 УПК РФ до начала судебного заседания и в ходе судебного заседания по рассмотрению указанной жалобы. Сегодня складывается такая ситуация, когда прокурор в ходе рассмотрения жалобы защитника или другого участника видит, что суд намерен отменить решение дознавателя, например, о назначении экспертизы (например, стационарной судебной психолого-психиатрической, с помещением лица в медицинское учреждение) или о продлении срока расследования, то он «подсовывает» суду ранее заготовленное постановление прокурора об отмене такого решения. Суд за отсутствием предмета рассмотрения – прекращает производство по жалобе. Жалобщик остается «с носом», а у прокурора с дознавателем (следователем) остаются опять решением суда «руки не связаны». Им можно вновь принимать продолжать аналогичные необоснованные решения, до подачи новой жалобы.

Кроме того, в данной ситуации, следует обязать следователя (дознавателя) быть стороной в суде при рассмотрении жалобы, заявленной в порядке ст. 125 УПК РФ. Именно они должны отстаивать правомерность и обоснованность своих решений или действий при равных возможностях со стороной защиты, а не прокурор (он должен – осуществлять надзор). Можно идти еще дальше и предложить вообще упразднить обязанность прокурора осуществлять в досудебном производстве уголовное преследование. В такой ситуации выравнивается баланс сил сторон в досудебном производстве. В таких условиях действительно будет обеспечена фактическая реализация состязательности.

Далее мы предлагаем закрепить в законодательстве обязанность государства выдавать кредиты участникам уголовного процесса для обеспечения соглашения с защитником (подозреваемому, обвиняемому, подсудимому) или с представителем (потерпевшему, свидетелю). Обосновываем это тем, что, например, адвокаты-защитники, как всем известно, выполняют свои обязанности по защите интересов доверителей достаточно формально, особенно если эти адвокаты вовлечены в уголовный процесс по назначению (присутствуют в ходе следственных действий или судебных заседаний, ставят свои подписи в протоколах), так как они не имеют сами мотивации к активной деятельности. В такой ситуации доверитель надлежащим образом потребовать осуществления защитником активных действий не может (у него нет аргументов). Не голословно заявляем, что иногда существует сговор между защитником по назначению и лицом, производящим расследование в интересах быстрого и бес-

препятственного осуществления уголовного преследования. Полагаем, что предлагаемый вариант будет выгоден государству, так как оно не будет обременено нести материальные издержки по уголовному делу (нести расходы на защитника по назначению), а также появится право спроса у доверителя по отношению к защитнику, соответственно будет надлежащая мотивация и у защитника более активно осуществлять защиту интересов.

Способствовать реализации фактической состязательности также будет закрепленное в законодательстве право адвоката-защитника наравне с органами расследования собирать доказательства. В настоящее время, например, при опросе потерпевшего защитник собирает только информацию. В развитии данного предложения, как верно отмечают В.В. Коряковцев и К.В. Питулько, необходимо ч. 3 ст. 86 УПК РФ дополнить обязанностью дознавателя, следователя, прокурора и суда приобщать (и исследовать) к уголовному делу доказательства, полученные самостоятельно защитой, при условии соблюдения таковой процессуального порядка их получения (аналогичного порядку их получения органами государства) [29, с. 134]. Например, если закрепить право защитника проводить опрос потерпевшего в присутствии представителя последнего, которого таким субъектом признал дознаватель (следователь), то защитник получит возможность собирать доказательства в установленном законом порядке. Более того, защитник в ходе общения с потерпевшим и его представителем сможет в законом установленных условиях согласовать вопросы, связанные с примирением и возмещением причиненного вреда. То есть у адвоката фактически появляется возможность надлежащим образом исполнить обязанность – вести процесс к мирному соглашению. Полагаем, законодательное регулирование указанных отношений приведет к принятию законных решений, касающихся судьбы обвиняемого и всего уголовного дела уже на стадии предварительного расследования. Ведь уголовное судопроизводство – это не война сторон, а равноправная возможность по осуществлению защиты лиц в уголовном судопроизводстве (см. ст. 6 УПК РФ).

Кроме вышеописанных конкретных случаев ненадлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей можно в общем обозначить достаточно большое количество ситуаций неисполнения обязанностей, описав их следующим образом:

– явка к следователю, дознавателю и в суд (статистика свидетельствует о большом количестве случаев принудительного привода и изменения меры пресечения);

– соблюдение порядка в зале судебного заседания и в ходе производства следственных действий (в отчетах об уголовно-процессуальной деятельности зафиксировано большое количество удалений из зала судебного заседания и с места производства следственного действия (например, законных представителей и других участников уголовного дела);

– собирается недостаточно, по количеству и качеству, доказательств, свидетельствующих о причастности лица к преступлению – налицо невыполнение обязанности доказывания (о данном негативном результате доказывания свидетельствуют отказы прокурора от поддержания обвинения по делам, отмены решений органов расследования, отказы в удовлетворении ходатайств, а также постановление оправдательных приговоров и т. д.);

– не разъясняются права участникам уголовного процесса (достаточно убедительно неисполнение этой обязанности подтверждается отменами решений органов расследования и суда контролирующими и надзирающими органами);

– отказ от освидетельствования и от сдачи образцов для сравнительного исследования (это подтверждают случаи применения государственного принуждения, в том числе физической силы и спецсредств);

– не надлежащее наблюдение за несовершеннолетним обвиняемым, не исполнение взятого на себя обязательства как личного поручительства (подтверждением является статистика решений о наложении денежного взыскания);

– лишение статуса адвоката из-за невыполнения своих обязанностей защищать (представлять) интересы участников уголовного процесса (см.: обзоры дисциплинарной практики Адвокатской палаты РФ);

– отстранение следователей, дознавателей от ведения расследования из-за волокиты, из-за того, что не заявили самоотвод и т. д. (данная проблема постоянна озвучивается в отчетных докладах руководителей правоохранительных органов).

Результаты анализа уголовно-процессуальной деятельности показывают, что существует еще целый перечень так называемых «скрытых обязанностей» профессиональных участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения [30], надлежащее исполнение которых также оставляет желать лучшего.

Изложенное позволяет нам говорить о существовании проблемы в состязательном уголовно-процессуальном правоприменительном процессе в

виде тотального ненадлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей[4].

Применительно к предмету нашего исследования появилось осознание того, что возникла разница между существующей системой средств обеспечения надлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей и необходимой (желаемой) системой средств, которая должна будет более эффективно обеспечивать их надлежащее исполнение.

Для конструктивного анализа возникшей ситуации необходимо воспользоваться, разработанным в теории криминалистики таким методом, как сравнительный анализ, связанным с модельной информацией [31]. Сравнивать необходимо информационную модель и фактическую модель.

В нашем случае в виде типовой информационной модели (оригинала) выступает запрограммированная в нормах уголовно-процессуального законодательства модель должного поведения обязанного субъекта и условия в виде организационно-правовых средств, которые обеспечивают ему возможность надлежащего исполнения возложенных на него уголовно-процессуальных обязанностей. То есть это нормативная (существующая) комбинация организационно-правовых средств и связей между ними.

Фактической моделью является прогнозируемая система элементов-компонентов, входящих в эту фактическую модель в виде организационно-правовых средств, которые, по нашему мнению, функционируя должны будут обеспечивать надлежащее исполнение обязанностей наиболее эффективно.

Результат сравнения этих моделей приводит к выводу о недостаточности указанных средств, запрограммированных в действующем уголовно-процессуальном законодательстве, т. е. об ущербности информационной модели. Мы видим ее несовершенство (пробелы в ней). Входящие в нее организационно-правовые средства не удовлетворяет потребности уголовно-процессуальной деятельности, не обеспечивают должное поведение правообязанных участников уголовного процесса. Как было нами показано выше, обязанности в большом количестве остается неисполненными. Отсюда возникает необходимость сконструировать дополнительную систему организационных и правовых средств, которая в симбиозе (вместе) с уже имеющейся системой таких средств, но подвергшейся изменению с позиции новых, современных знаний науки уголовного процесса и науки организации составит должную систему организационно-правовых средств эффективного обеспечения надлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей в отечественном состязательном уголовном процессе.

Суммируя все вышесказанное, мы видим, что возникла проблемная ситуация, о которой ярко свидетельствуют существующие противоречия в системе российского уголовного процесса. Из данной проблемной ситуации вытекает проблема совершенствования организационных и процессуальных средств обеспечения надлежащего исполнения обязанностей в состязательном уголовном судопроизводстве.

6. Заключение

Из вышеизложенного следует, что в достижении реализации состязательного уголовного судопроизводства в современной России уголовно-процессуальные обязанности играют важную обеспечивающую роль. Однако в науке уголовного процесса отсутствуют в достаточной степени знания, которые бы помогали участникам состязательного уголовного судопроизводства четко и ясно видеть определенные законодателем обязанности, а также правильно осознавать их содержание, уясняя их однозначный смысл, что, безусловно, приводило бы к надлежащему их исполнению и соответственно гарантировало бы справедливое состязательное правосудие по уголовным делам.

Определяя таким образом важность поддержания состязательной модели уголовного судопроизводства в России, учитывая наши доводы и опираясь на существующие знания о понятии, сущности и значении уголовно-процессуальных обязанностей в уголовном процессе в качестве вывода сформулируем научную проблему в нижеследующем виде.

Результаты применения метода сравнительного анализа (связанного с модельной информацией) между нормативной моделью, состоящей из закрепленных в уголовно-процессуальном законодательстве организационно-правовых средств, которые не должным образом обеспечивают надлежащее исполнение уголовно-процессуальных обязанностей и фактической моделью, состоящей из необходимых организационно-правовых средств, кото-

[4] См. подтверждение неисполнения обязанностей в докладах, отчетах руководителей правоохранительных органов и обзоры результатов их деятельности. URL: https://sledcom.ru/news/item/1308329; https://www.vsrf.ru/press_center/video_archive/27607/; http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2018/Obzor_sudebnoy_statistiki_SOYu_2017.pdf (дата обращения: 29.10.2020 г.); https://www.vsrf.ru/press_center/news/6820/ (дата обращения: 16.11.2020).

рые должны более эффективно обеспечивать надлежащее исполнение обязанностей в уголовном процессе, приводят к выводу о существовании в уголовном судопроизводстве проблемы совершенствования организационных и процессуальных средств обеспечения надлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей, которые выступают в качестве одного из основных гарантов состязательной модели уголовного судопроизводства в России.

Сформулированная проблема может быть использована как определяющая цель и направление ее достижения в ходе осуществления научно-исследовательской деятельности по отысканию путей совершенствования организационно-правовых средств, выступающих эффективным гарантирующим ресурсом надлежащего исполнения уголовно-процессуальных обязанностей, обеспечивающих подлинно состязательное уголовное судопроизводство в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права / С. Н. Братусь. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. – 368 с.

2. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1958. – 187 с.

3. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Бек, 1995. – 311 с.

4. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права / Н. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2003. – 510 с.

5. Андреева О. И. Концептуальные основы соотношения прав и обязанностей государства и личности в уголовном процессе Российской Федерации и их использование для правового регулирования деятельности по распоряжению предметом уголовного процесса : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / О. И. Андреева. – Томск, 2007. – 48 с.

6. Вавилин Е. В. Механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Вавилин. – М., 2009. – 425 с.

7. Авилов А. В. Субъекты обязанности доказывания в уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Авилов. – Краснодар, 2011. – 165 с.

8. Кожевников Л. Л. Обязанности обвиняемого (Понятие, виды, проблемы правовой регламентации и обеспечения условий надлежащего выполнения) : дис. ... канд. юрид. наук / Л.Л. Кожевников. – Волгоград, 2003. – 218 с.

9. Санников А. С. Обязанности участников уголовного судопроизводства стороны обвинения в досудебном производстве : учебное пособие / А. С. Санников. – Екатеринбург : Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 92 с.

10. Божченко А. П. Проблемы реализации в уголовном процессе принципов равноправия и состязательности (на примере возможности предъявления стороной защиты заключения специалиста) / А. П. Божченко, С. Л. Семёнов, И. М. Никитин, Ю. В. Назаров // Судебная медицина. – 2021. – Т. 7, № 1. – С. 41–47. – DOI: 10.17816/fm350.

11. Pushkarev V. V. Ensuring the principle of adversarial parties by the investigator at the end of the criminal prosecution / V. V. Pushkarev, A. I. Gaevoy, A. G. Kolchurin, N. N. Bukharov, N. K. Pcholovsky // LAPLAGE EM REVISTA. – 2021. – Vol. 7, iss. Extra-A. – P. 304–310. – DOI: 10.24115/s2446-622020217extra-a806p.304-310.

12. Володина Л. М. Назначение уголовного судопроизводства и проблемы его реализации : моногр. / Л. М. Володина. – М. : Юрлитинформ, 2018. – 296 с.

13. Якимович Ю. К. Участники уголовного процесса / Ю. К. Якимович. – СПб. : Юридический центр, 2015. – 176 с.

14. Уголовно-процессуальное право : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под общ. ред. В.М. Лебедева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 1060 с.

15. Уголовный процесс : учеб. для юрид. вузов и фак. / под ред. проф. М. А. Чельцова. – М. : Юридическая литература, 1969. – 463 с.

16. Корнуков В. М. Правовые средства, обеспечивающие выполнение обязанностей участниками уголовного процесса / В. М. Корнуков // Вопросы уголовного процесса : межвуз. сб. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1977. – Вып. 1. – С. 43–50.

17. Корнуков В. М. Правовая регламентация обязанностей участников уголовного процесса и возможности ее совершенствования / В. М. Корнуков // Вопросы уголовного процесса : межвуз. сб. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1979. – Вып. 2. – С. 58–62.

18. Корнуков В. М. Правовой статус личности в уголовном судопроизводстве / В. М. Корнуков // Проблемы правового статуса личности в уголовном процессе. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1981. – С. 39–42.

19. Корнуков В. М. Личность в уголовном судопроизводстве: проблема обязанностей / В .М. Корнуков // Советское государство и право. – 1988. – № 7. – С. 81–88.

20. Корнуков В. М. Правовая регламентация обязанностей и ответственности свидетеля в сфере уголовно-процессуальных отношений / В. М. Корнуков, М. А. Баранова // Государство и право. – 2006. – № 2. – С. 92–95.

21. Borodinova T. G. The adversarial system in criminal procedure: Norms and implementation / T. G. Borodinova, V. V. Borodinov // International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering. – 2019. – Vol. 8, iss. 12. – P. 4039–4042. – DOI: 10.35940/ijitee.L3627.1081219.

22. Goodpaster G. On the Theory of American Adversary Criminal Trial / G. Goodpaster // Journal of Criminal Law and Criminology. – 1987. – Vol. 78, № 1. – P. 118–154. – DOI: 10.2307/1143577.

23. Hodgson J. S. The Future of Adversarial Criminal Justice in 21st Century Britain / J. S. Hodgson // North Carolina Journal of International Law. – 2009. – Vol. 35, no. 2. – P. 319–362.

24. Ambos K. International criminal procedure: «adversarial», «inquisitorial» or mixed? / K. Ambos // International Criminal Law Review. – 2003. – Vol. 3, iss. 1. – P. 1–37. – DOI: 10.1163/15675360376787084.

25. Menkel-Meadow C. Practicing «In the Interests of Justice» in the Twenty-First Century: Pursuing Peace As Justice / C. Menkel-Meadow // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. – 2002. – Vol. 70. – P. 171–1774.

26. Францифоров Ю. В. Противоречия уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. В. Францифоров. – Н. Новгород, 2007. – 569 с.

27. Белоносов В. О. Толкование норм права в системе теоретической и практической деятельности в сфере уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук / В. О. Белоносов. – Саратов, 2009. – 471 с.

28. Назаров А. Д. Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм их устранения: концептуальные основы : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Д. Назаров. – СПб., 2017. – 388 с.

29. Коряковцев В. В. Состязательность: насущные проблемы современного российского уголовного судопроизводства / В. В. Коряковцев, К. В. Питулько // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 119–137. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).119-137.

30. Давыдов С. И. «Скрытые» уголовно-процессуальные обязанности профессиональных участников стороны обвинения и суда в России / С. И. Давыдов, Е. Н. Петухов // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 1 (41). – С. 137–142. – DOI: 10.24411/2078-5356-2018-00020.(137-142).

31. Протасевич А. А. Моделирование в реконструкции расследуемого события : Очерки теории и практики следств. работы / А. А. Протасевич, Д. А. Степаненко, В. И. Шиканов. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. экон. акад., 1997. – 206 с.

REFERENCES

1. Bratus S.N. *Subjects of civil law*. Moscow, 1950. 368 p. (In Russ.).

2. Kechekian S.F., *Legal relations in socialist society*. Moscow, 1958. 187 p. (In Russ.).

3. Alekseev S.S. *Law theory*. Moscow, Bek Publ., 1995. 311 p. (In Russ.).

4. Matuzov N.I. *Actual problems of the theory of law*, Monograph. Saratov, 2003. 510 p. (In Russ.).

5. Andreeva O.I. *Conceptual foundations of the ratio of rights and obligations of the state and the individual in criminal proceedings of the Russian Federation and their use for legal regulation of activity by the regulation of the subject of criminal proceedings*. Thesis of dissertation… doctor of legal sciences. Tomsk, 2007. 48 p. (In Russ.).

6. Vavilin E.V. *Mechanism of exercising civil rights and duties*. Doct. Diss. Moscow, 2009. 425 p. (In Russ.).

7. Avilov A.V. *Subjects of the obligation of proof in criminal proceedings*, Diss. Cand. Thesis. Krasnodar, 2011. 165 p. (In Russ.).

8. Kozhevnikov L.L. *Duties of the accused (Concept, types, problems of legal regulation and ensuring conditions for proper performance)*, Diss. Cand. Thesis. Volgograd, 2003. 218 p. (In Russ.).

9. Sannikov A.S. *Duties of participants of criminal proceedings of the party of charge in pre-trial proceedings*, Textbook. Yekaterinburg, Ural Law Institute of the Russian Interior Ministry Publ., 2013. 92 p. (In Russ.).

10. Bozhchenko A.P., Semenov S.L., Nikitin I.M., Nazarov Y.V. Implementation problems in the principles of equality and adversarial in criminal procedure (for example, the possibility of filing by the defense of an expert's opinion). *Russian Journal of Forensic Medicine*, 2021, vol. *7*(1), pp. 41–47. DOI: 10.17816/fm350. (In Russ.).

11. Pushkarev V.V., Gaevoy A.I., Kolchurin A.G., Bukharov N.N., Pcholovsky N.K. Ensuring the principle of adversarial parties by the investigator at the end of the criminal prosecution. *LAPLAGE EM REVISTA*, 2021, vol. 7, iss. Extra-A, pp. 304–310. DOI: 10.24115/s2446-622020217extra-a806p.304-310.

12. Volodina L.M. *Purpose of criminal proceedings and problems of their implementation*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2018. 296 p. (In Russ.).

13. Yakimovich Y.K. *Participants of the criminal proceedings*. St. Petersburg, Yurlitinform Publ., 2015. 176 p. (In Russ.).

14. Lebedev V.M. (ed.). *Criminal procedure law*, Textbook for bachelor and master's degree, 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2014. 1060 p. (In Russ.).

15. Cheltsov M.A. (ed.). *Criminal proceedings*, Textbook for law universities and faculties. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1969. 463 p. (In Russ.).

16. Kornukov V.M. Legal means to ensure the performance of duties by participants in criminal proceedings, in: *Issues of criminal proceedings*, Interuniversity Collection, iss. 1, Saratov, Saratov University Publ., 1977, pp. 43–50. (In Russ.).

17. Kornukov V.M. Legal regulation of obligations of participants of criminal proceedings and possibilities of its improvement, in: *Issues of criminal proceedings*. Interuniversity Collection. 2. Saratov, Saratov University Publ., 1979, pp. 58–62. (In Russ.).

18. Kornukov V.M. Legal status of personality in criminal proceedings. *Problems of legal status of personality in criminal proceedings*, Saratov, Saratov University Publ., 1981, pp. 39–42. (In Russ.).

19. Kornukov V.M. Person in criminal proceedings: problem of obligations. *Soviet state and law*, 1988, no. 7, pp. 81–88. (In Russ.).

20. Kornukov V.M., Baranova M.A. Legal regulation of duties and responsibilities of a witness in the field of criminal procedural relations. *State and Law*, 2006, no. 2, pp. 92–95. (In Russ.).

21. Borodinova T.G., Borodinov V.V. The adversarial system in criminal procedure: Norms and implementation. *International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering*, 2019, vol. 8 (12), pp. 4039–4042. DOI: 10.35940/ijitee.L3627.1081219.

22. Goodpaster G. On the Theory of American Adversary Criminal Trial. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 1987, vol. 78, no. 1, pp. 118–154. DOI: 10.2307/1143577.

23. Hodson J.S. The Future of Adversarial Criminal Justice in 21st Century Britain (March 25, 2010). *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 2010, vol. 35, p. 319–362. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1578310.

24. Ambos K. International criminal procedure: "adversarial", "inquisitorial" or mixed? *International Criminal Law Review*, 2003, vol. 3, iss. 1, pp. 1–37. DOI: 10.1163/156753603767877084.

25. Menkel-Meadow C. Practicing "In the Interests of Justice" in the Twenty-First Century: Pursuing Peace as Justice. *Fordham Law Review*, 2002, vol. 70, pp. 1761–1774, available at: https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/175.

26. Franziforov Yu.V. *Conflicts of criminal proceedings,* Doct. Diss. Nizhny Novgorod, 2007. 569 p. (In Russ.).

27. Belonosov V.O. *Interpretation of the norms of law in the system of theoretical and practical activity in the sphere of criminal proceedings*, Doct. Diss. Saratov, 2009. 471 p. (In Russ.).

28. Nazarov A.D. *Investigation and judicial errors and the criminal procedure mechanism for their elimination: conceptual foundations*, Doct. Diss. St. Petersburg, 2017. 388 p. (In Russ.).

29. Koryakovtsev V.V., Pitulko X.V. Adversarial process: urgent problems of modern Russian criminal proceedings. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 119–137. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).119-137. (In Russ.).

ISSN 2542-1514 (Print)

30. Davydov S.I., Petukhov E.N. «Hidden» criminal procedural duties of professional participants of the prosecution and court in Russia. *Bulletin of the Nizhny Rod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia = Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 1 (41), pp. 137–142. DOI: 10.24411/2078-5356-2018-00020. (In Russ.).

31. Protasevich A.A., Stepanenko D.A., Shikanov V.I. *Modeling in reconstruction of the event under investigation*, Essays on the theory and practice of investigations works. Irkutsk, 1997. 206 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Петухов Евгений Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики
Алтайский государственный университет
656049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61
E-mail: petuchove@mail.ru
ORCID: 0000-0003-0690-6535

Неймарк Мария Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики
Алтайский государственный университет
656049, Россия, г. Барнаул, пр. Ленина, 61
E-mail: neymark.m@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2834-5508

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Петухов Е.Н. Проблема надлежащего исполнения обязанностей, обеспечивающих состязательность уголовного судопроизводства в России / Е.Н. Петухов, М.А. Неймарк // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 289–300. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).289-300.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Evgeny N. Petukhov – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Procedure and Criminalistics
Altai State University
61, Lenina pr., Barnaul, 656049, Russia
E-mail: petuchove@mail.ru
ORCID: 0000-0003-0690-6535

Maria A. Neymark – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Procedure and Criminalistics
Altai State University
61, Lenina pr., Barnaul, 656049, Russia
E-mail: neymark.m@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2834-5508

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Petukhov E.N., Neymark M.A. Proper performance of duties that ensure the adversarial nature of criminal proceedings in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 289–300. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).289-300. (In Russ.).

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В ЧАСТНОМ ПРАВЕ
THE LAW ENFORCEMENT IN PRIVATE LAW

УДК 349.22
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).301-313

CC BY 4.0

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ СФЕРЫ ТРУДА И МОДЕРНИЗАЦИИ ТЕОРИИ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ*

С.Ю. Чуча
Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
18 февраля 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Предмет трудового права, трудовое правоотношение, заемный труд, занятость, технологический уклад, доказывание, трудовое процедурно-процессуальное право

Рассматриваются проблемы модернизации предмета трудового права и теории трудовых правоотношений в условиях трансформации сферы труда. Обосновывается конвергенция теории единого неделимого трудового правоотношения Н.Г. Александрова и теории комплекса трудовых правоотношений В.Н. Скобелкина. На базе теории множественности единых трудовых правоотношений предлагаются пути расширения предмета отрасли трудового права первоначально за счет распространения на новые отношения институтов охраны труда, социального страхования и социального партнерства. Предлагается смена презумпции доказывания наличия трудовых отношений. Обосновывается трехсубъектный состав участников системы правовых связей, возникающих при применении заемного труда, и солидарная ответственность субъектов на стороне работодателя.

LAW ENFORCEMENT IN CONTEXT OF TRANSFORMATION OF THE LABOR SPHERE AND MODERNIZATION OF THE THEORY OF LABOR RELATIONS**

Sergey Yu. Chucha
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Article info
Received –
2022 February 18
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Subject of labor law, labor relations, agency work, employment, technological structure, proof, labor procedural law

The subject of research is the problems of modernization of the subject of labor law and the theory of labor relations in the context of the transformation of the labor sphere
The purpose of article is to confirm or disprove hypothesis that
The methodology of research is formal legal and logical interpretation of Russian Constitution and labor legislation, analysis of the academic publications concerning labor law. Based on the historical analysis of the law structuring process, the direction of development of labor law as a private-public branch of law.
The main results, scope of application. It is substantiated that the totality of elements of legal relations, characteristic of both private and public law (freely entering into labor relations on the basis of an agreement, but forced to fulfill obligations under the agreement exclusively by personal labor, obeying the employer's will in the process of labor activity), should be a system (an interconnected integrative set having an anti-entropic character) in order to function effectively. The removal of some elements from this system entails an imbalance in the system of the labor law branch as a whole, with possible subsequent de-

* Исследование выполнено в рамках НИР FMUZ-2021-0033 «Обеспечение социально-трудовых прав граждан в условиях трансформации сферы труда», госзадание 075-01160-22-00 ИГП РАН.
** The study was carried out as part of the research FMUZ-2021-0033 "Ensuring the social and labor rights of citizens in the context of the transformation of the sphere of work", state task 075-01160-22-00 of the State Institute of Geology, Russian Academy of Sciences.

ISSN 2542-1514 (Print)

struction. On the basis of a systematic approach, the formation and development of the theory of labor relations in domestic legal science are studied. The foundations of the convergent "theory of the plurality of unified labor relations", developed for application in the conditions of transition to new technological paradigms and growing differentiation of forms of labor organization, are proposed and substantiated. This theory was developed on the basis of the “theory of a single indivisible labor relationship” by N.G. Aleksandrov and "the theory of the complex of labor relations" V.N. Skobelkin. On the basis of the theory of plurality of unified labor legal relations, the prospects for expanding the subject of the branch of labor law are determined by including in it emerging new relations that are associated with the use of human labor on a contractual and non-contractual basis. A motivated assumption is formulated that such an expansion of the subject of labor law will make it possible to complete the process begun a century and a half ago and finally remove all contracts providing for the employment of labor from the subject of civil law in favor of labor law. A contract of personal employment between individuals, assuming the equality of the parties to the use of independent labor not with a single employer, will remain civil law. Through the institutions of labor protection, social insurance and social partnership, labor law should begin a systematic expansion to any emerging new form of organization of human labor. After that, a new form of labor organization can be subject to various sets of other industry norms and institutions, the use of which ensures the protection of the employee and an increase in production efficiency. The necessity of changing the presumption of proving the existence of labor relations to proving civil relations is substantiated.
Conclusions. The article substantiates the three-subject composition of the participants in the system of legal relations arising from the use of agency labor (contract on the provision of an employee) and the need to establish joint liability of subjects on the side of the employer (solidary employer). It proves the need to release the employee from liability for offenses detected by artificial intelligence. It is proposed to continue research on the prospects for the formation of labor procedural law.

1. Введение

В меняющемся мире ученые, исследуя те или иные модификации правового регулирования труда (сейчас скорее принято говорить о сфере труда), приходят к выводу о несовершенстве трудового права [1]. Хуже того – оно не вполне удовлетворяет и основных его «потребителей» – работников и работодателей.

Исследуется влияние на трудовые отношения цифровизации, удаленного труда [2; 3], допускается все большая дифференциация правового регулирования общественных отношений нормами трудового права. При этом мы фактически устранились от защиты прав лиц, применяющих свой очевидно несамостоятельный труд в отношениях, не вписывающихся в классический предмет трудового права и доктрину единого трудового правоотношения. Новые формы организации несамостоятельного труда (пускай их нередко используют лукавые работодатели) мы «подтягиваем» в предмет трудового права судебными решениями. Но судебная процедура не может подменить собой правовое регулирование сколь либо значительного числа связей типа предприниматель – лицо, применяющее свой труд, да и далеко не все такие связи обладают признаками классического трудового правоотношения. Как можно «вписать» в единое трудовое правоотношение платформенную занятость? [4, с. 139–144]. Да и самозанятых и индивидуальных предпринимателей – только через судебную практику.

Конституция расширила понятие социального партнерства очевидно за пределы традиционного предмета трудового права [5]. Нормами какой отраслевой принадлежности будут регулироваться эти новые (условно новые – региональные законы о социальном партнерстве много лет трактуют термин «социальное партнерство» в широком, теперь уже – в конституционном – смысле) отношения? Почему бы трудовому праву не принять на себя бремя правового регулирования отношений, пусть и выходящих за традиционный предмет трудового права, но связанных с трудом [6], закрепив соответствующие нормы в Трудовом кодексе (далее – ТК) РФ?

2. Исторический обзор процесса структуризации права

Римское частное и римское публичное право как протоотрасли права на протяжении тысячелетий своего становления экзистенциально не воспринимались как некие относительно самостоятельные комплексы норм и развивались, реагируя на посто-

янные и постепенные изменения окружающей действительности, усложнение общества, экономики (технологий производства, географии торговли и технологических цепочек) и производственных отношений, посредством совершенствования уже имеющихся нормативных предписаний и характерных (привычных) для каждой из них методов правового регулирования, лишь в ограниченных масштабах подвергаясь взаимной диффузии. К разной жизненной ситуации применялись разные, но в каждом случае - соответствующие с позиции современников правовые инструменты. Картина резко изменилась с вступлением человечества в эпоху капиталистических отношений, машинного производства и углубления разделения труда, требующего привлечения значительных масс среднеквалифицированных (в отличие высококвалифицированных мастеров средневековых ремесленных цехов, владевших навыками полного цикла производства товара, с одной стороны, и, например, бурлаков, от которых ничего, кроме физической силы, не требовалось) работников, обладающих каждый лишь своей частью компетенции по производству товарного продукта. Во-первых, это повлекло резкое развитие имеющихся институтов в рамках частного и публичного права и их усложнение. Итогом стало такое увеличение объема правовой материи и такое ее разнообразие, которые уже не могли существовать в рамках одной отрасли. Следствием этих процессов стало, например, формирование из обособленных групп норм новых отраслей в рамках публичного права: уголовного, административного (полицейского). Во-вторых, ряд этих изменений, реагируя на революционные перемены технологии (например, появление сети железных дорог) и сопутствующую ей гуманизацию общества, имели столь же революционный, но внутриотраслевой характер. В нашем примере реакцией стало обособление в рамках частноправовой ответственности института, который позднее в отечественной юриспруденции получил название ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности, наступающей без вины, т. е., согласно действующей доктрине, в отсутствие необходимого элемента состава правонарушения, иными словами – без правонарушения. К слову, похожим был ответ и на усложнение организации общества – введение в правовой оборот новых нематериальных абстракций – юридических лиц – и установление ответственности государства за вред, причиненный его должностными лицами. И, наконец, в-третьих, изменения организации производства, вызванные ускоренным технологическим прогрессом, потребовали адекватного правового регулирования организации труда, что вызвало взрывной процесс конвергенции частного и публичного права и, как следствие, полную невозможность правового регулирования этой уже почти системы общественных отношений, сложившейся внутри или частного, или публичного права, исключительно частно- или публично-правовыми отраслевыми методами. Неприменимость же к этой взаимосвязанной группе общественных отношений отраслевых принципов правового регулирования, препятствовало ее дальнейшему развитию в рамках материнской отрасли, одновременно разрушая и саму выверенную отраслевую интегративную структуру – систему отрасли. Результатом стало строительство из элементов, отторгнутых частным и публичным правом, но тяготеющих друг к другу в следствие регулирования ими единой группы общественных отношений (в нашем случае – производственных отношений, которые не позволяли добиться оконченного цикла создания товаров с участием значительных коллективов работников, участвующих в разделении труда по правилам, установленным работодателем), новой – частно-публичной – отрасли, которую мы называем сегодня трудовым правом.

Она стала первой из возникших таким образом сложно структурированных из публичных и частных элементов отраслей. Первоначально, в самом начале своего формирования, трудовое право напоминало отрасль публичного права (Устав о промышленном труде[1] – нормативный акт, в целом относящийся к административному (полицейскому праву) с элементами частного, но почти сразу стало рассматриваться как институт права гражданского, поскольку в основе трудовых правоотношений лежал цивилистический договор найма труда, очень быстро названный трудовым [7, с. 9–112].

Труд на промышленных предприятиях в XIX в. (как и тысячелетиями ранее – договоры найма вещи (рабов) и услуг – *locatio-conductio rei* и *locatio-conductio operarum* соответственно) регламентировался гражданским правом – на основании договоров подряда, возмездного оказания услуг (сегодня эти договоры регламентируются гл. 37 (ст. 702–768), 39 (ст. 779–783.1) ГК РФ), личного найма, а впоследствии – и найма труда. Почему в России на рубеже XIX и XX вв. (а в Западной Европе и Северной Америке фаб-

[1] СЗ РИ. Т. XI. Ч. II.

ISSN 2542-1514 (Print)

ричное законодательство возникло еще раньше) начали рассуждать о договоре найма труда в качестве института гражданского права, а не административного? Фабричное (промышленное) право включало в себя законодательство, ограничивавшее хозяйскую власть работодателя (охрана труда, ограничение продолжительности рабочего времени), законодательство о социальном страховании от несчастных случаев на производстве и законодательство о нормативных (тарифных) соглашениях. Оно было более объемным, нежели нормы ГК, составляющие институт найма, в них была сведена к минимуму диспозитивность – по современным критериям их с полным правом следовало относить к административному (полицейскому) праву. Третьей «инъекцией» в тело договора найма стало законодательство о профсоюзах для отстаивания работниками своих интересов во взаимоотношениях с работодателями при заключении тарифных соглашений (то, что сегодня мы называем социальным партнерством).

Исторический процесс способствовал становлению новой отрасли – уже в 1918 г. был принят первый КЗоТ РСФСР[2] («кодекс военного коммунизма»), в 1922 г. за ним последовал новый («кодекс НЭПа»)[3], десятилетиями изменявшийся и дополнявшийся, обраставший массой подзаконных актов. Накопленный нормативный материал позволил Н.Г. Александрову к 1948 г. теоретически обосновать формирование самостоятельной отрасли советского права – трудового [8].

Действительно, сложное переплетение свободно вступающих в трудовые отношения на основании договора, но вынужденных выполнять обязательства по договору исключительно личным трудом, подчиняясь в процессе трудовой деятельности хозяйской воле работодателя, элементов правоотношений, свойственных и частному, и публичному праву, с тем, чтобы сколь-либо эффективно функционировать, должно представлять собой взаимосвязанную интегративную совокупность, имеющую антиэнтропийный характер, т. е. систему, удаление части элементов из которой влечет разбалансировку системы в целом с возможным последующим разрушением.

3. Становление и развитие теории трудовых правоотношений

В зарубежной трудоправовой доктрине трудовые правоотношения не рассматриваются в качестве самостоятельного предмета познания: их содержание совпадает с трудовым договором, который и подвергается тщательному изучению [9].

В России на трудовые правоотношения первым обратил внимание И.С. Войтинский, который ввел в научный оборот термин «трудовое правоотношение» [10, с. 522]. В 1925 г. он исследовал трудовые отношения и проследил их преобразование в трудовое правоотношение при заключении трудового договора и под воздействием норм трудового права – «при наемном труде трудовое отношение облекается в договорную форму трудового договора» [11, с. 122–124]. Спустя столетие многие ученые рассматривают трудовой договор как форму существования трудового правоотношения [12, с. 180–184] или юридическую модель трудового правоотношения [13, с. 180–184]. В развитие этой мысли предлагается рассматривать модель трудового договора как модель первого уровня (стабильную, статичную), а модель трудового правоотношения – как модель второго уровня, являющуюся «динамичной, способной к саморазвитию и самосовершенствованию» [14, с. 105].

За прошедшие с тех пор десятилетия немало ученых-трудовиков обращалось к этой теме, в том числе и на уровне специальных монографических исследований [15–23]. И на рубеже веков их изучение не прекратилось [24–30].

По наиболее распространенному среди исследователей мнению, трудовое правоотношение в современных условиях является единым [31, с. 708–716] по своей природе и сущности и представляет собой характерный для трудового права структурный тип правоотношений [32, с. 60–61] и главное средство действия норм в механизме правового регулирования труда [33, с. 89].

В 1948 г. Н.Г. Александров опубликовал монографию «Трудовое правоотношение» [8], в которой обосновал самостоятельный предмет отрасли трудового права, ядро которого составляет единое неделимое трудовое правоотношение.

Последовавшие исследования [34–36] позволили создать почти идеальное, сегодня – уже классическое – правовое регулирование для применения труда в условиях индустриального производства в рамках теории единого трудового правоотношения.

Н.Г. Александров и его последователи в целом верно описывали однотипную организацию труда на социалистических предприятиях.

[2] Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87/88. Ст. 905.

[3] КЗоТ РСФСР // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. Отд. 1. № 70. Ст. 903.

ISSN 2658-4050 (Online)

Несмотря на то, что возникновение трудового правоотношения всегда было обусловлено не только трудовым договором (например, актом избрания), а также существовали иные, отличные от фабричного, формы организации несамостоятельного коллективного труда (труд в артелях был предусмотрен КЗоТ 1922 г., отдельные виды артели просуществовали до 1960-х гг. [37, с. 26]) и после перерыва возникли вновь в добывающих отраслях, теория единого неделимого трудового правоотношения оставалась общепризнанной догмой трудового права. Указывающие на это фактическое несоответствие сторонники теории комплекса самостоятельных трудовых правоотношений не были поддержаны трудоправовым научным сообществом и этот подход оставался маргинальным в трудовом праве несмотря на указание в ТК РФ (ст. 16) разных оснований возникновения трудовых отношений, а также появления самостоятельных глав, регламентирующих труд отдельных категорий работников в сферах применения труда и видов труда.

В 1982 г. В.Н. Скобелкин, к столетию со дня рождения которого готовятся представители основанной им Воронежско-Омской школы трудового права, опубликовал монографию «Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения)» [38]. Исследование трудовых правоотношений позволило ему сделать вывод о существовании их системы, элементы которой могут существовать независимо от трудового договора. Его выводы подкреплялись многочисленными примерами, свидетельствующими об оспоримости приводимых в поддержку теории единого трудового правоотношения доводов. Обнаруженные им дополнительные аргументы были изложены в 1999 г. в монографии «Трудовые правоотношения» [24] и учебном пособии «Трудовое процедурно-процессуальное право» [39], изданном под его редакцией в 2002 г.

В.Н. Скобелкин описывал ситуацию, фактически сложившуюся в период попыток проведения в СССР экономической реформы в 70–80-е гг. прошлого века, хоть и закончившейся неудачно, однако повлекшей возникновение новых форм организации труда. Ну а фундаментальный труд 1999 г. и последующие публикации были посвящены регулированию труда в совершенно новых условиях – в условиях многообразия форм собственности, конкуренции способов организации труда на предприятиях разных организационно-правовых форм и наличия рынка труда. И его теория, как нам представляется, соответствуя современным экономическим реалиям, одновременно закладывала основу формирования новой доктрины трудового права.

Можно сказать, что Н.Г. Александров и В.Н. Скобелкин исследовали трудовые правоотношения под разными углами зрения. Если первый создал абстрактную модель, расценивая все исключения как подтверждающие правильность его теоретической модели, то второй использовал и правила, и исключения из них как равноценный строительный материал в своих теоретических построениях. Один исследовал правовые нормы, а второй – и их реализацию. Получившиеся теории можно условно назвать статической и динамической соответственно.

Теории В.Н. Скобелкина придерживались его ученики С.В. Передерин [40], М.Ю. Федорова [41], С.Ю. Чуча [42], Р.В. Кирсанов [43], М.А. Драчук [44] и др. Весьма близкую позицию к теории множественности правоотношений занимал А.Р. Мацюк [45]. В целом же в российской науке трудового права доминирующей продолжает оставаться теория единого трудового правоотношения.

4. Модернизация теории трудовых правоотношений в условиях трансформации экономики

Представляется, что сегодня нет практического смысла «цементировать» теорию единого неделимого трудового правоотношения. Н.Г. Александров создавал отрасль и в это единое правоотношение «подтягивал» правовые связи из смежных отраслей права, а неделимостью правоотношения прикреплял их к трудовому праву, к предмету отрасли. Сейчас о проблеме отраслевой самостоятельности трудового права дискуссия на сколь-нибудь серьезном теоретическом уровне не ведется. Об этом действительно любят порассуждать на фоне реформы юридических специальностей, но, даже будучи разорванным в номенклатуре между частным и публичным, трудовое право не перестанет существовать как самостоятельная отрасль со своими предметом и методом, пока существует несамостоятельный труд. К ее исчезновению, на наш взгляд, может привести только смена технологического уклада, влекущая за собой такие изменения организации производства и общества, при которых несамостоятельный труд не будет востребован полностью и нормам отрасли нечего станет регулировать.

Главное – попытаться решить проблемы, с которыми столкнулось трудовое право в современных быстро меняющихся условиях четвертой промышленной революции, смены и смешения технологических укладов и, как следствие, способов организации труда.

Для этого нужно, наряду с теорией единого трудового правоотношения Н.Г. Александрова, взять на вооружение доктрину В.Н. Скобелкина и, исходя из того, что трудо-правовых договоров так же немало, как и гражданско-правовых, если вместо особенностях говорить о самостоятельных видах трудо-правовых договоров, в которых классический индустриальный трудовой договор существует наряду с трудо-правовым договором в профессиональном спорте [46], трудо-правовым договором на сезонные работы, трудо-правовым договором с руководителем, платформенным трудо-правовым договором и т. д., и попытаться разработать теорию Александрова-Скобелкина – теорию множественности единых трудовых правоотношений, возникающих на основании открытого перечня видов трудо-правовых договоров и недоговорных оснований (например, обязательный труд в порядке исполнения наказания), предполагающую, что исключение из единого трудо-правового отношения определенного вида отдельных правовых связей не только может разрушить это правоотношение как трудовое, превратив его в гражданско-правовое, но и только лишь (и – как правило) превратить его в другой трудо-правовой договор из длинного и открытого перечня, закрепленного в измененном ТК РФ.

Такой подход позволит завершить начатый полтора столетия назад процесс и окончательно изъять из предмета гражданского права все договоры, предусматривающие наем труда, оставив ему на первых порах только договор личного найма между физическими лицами, предполагающий равенство сторон, если это не несамостоятельный (т. е. самостоятельный) труд не у единственного работодателя.

Следует модифицировать доктрину трудового права и теорию трудовых правоотношений так, чтобы предмет трудового права распространялся на всякие отношения с применением несамостоятельного труда: платформенные, самозанятых (индивидуальных предпринимателей), оказывающих услуги одному (единственному) нанимателю и др., существующие и могущие появиться в будущем. Для этого трудовое право, нацеленное сегодня на один определенный тип организации труда (с нюансами и существенной дифференциацией) – труда коллективов работников на индустриальных предприятиях, технологически относимых к третьему и четвертому технологическим укладам – и выработавшее оптимальную систему защиты слабой стороны трудовых отношений, характеризующейся стабильностью этих отношений, отдельными своими институтами распространялось и на другие новые и возможные формы организации труда, которые возникли и еще возникнут в будущем как наиболее соответствующие организации производства с использованием технологий пятого и шестого технологических укладов.

Представляется, что этими институтами, как и в начале века, должны стать охрана труда, социальное страхование и социальное партнерство. Требования первых двух уже сегодня так или иначе фактически охватывают трудящихся независимо от способа организации производства и выходят за рамки классического предмета трудового права. Осталось только распространить на всех нормы института социального партнерства, что вынудит создавать социально-партнерские структуры во всех новых областях применения несамостоятельного труда хотя бы даже для того, чтобы избежать автоматического распространения на них договоренностей классических социальных партнеров, достигнутых на федеральном и отраслевом уровнях.

Итогом распространения института социального партнерства станет постепенное применение к новым отношениям отдельных норм иных институтов трудового права и, со временем, будет полностью регламентироваться нормами ТК РФ об отдельном виде трудо-правового договора.

Полное поглощение со временем правового регулирования новых форм организации предметом трудового права – один вариант развития событий. Второй – появление новых отраслей, как и выход в начале века на арену истории трудового права как комплексной отрасли, впитавшей в себя институты права гражданского и административного с единственным отличием: теперь и трудовое право может стать донором.

В итоге мы придем к тому, что единственным необходимым и достаточным признаком трудового правоотношения будет несамостоятельность труда, правовая связь между лицом, использующим свой труд по правилам, сформулированным второй стороной, создаст основу трудового правоотношения, комплекс которых, возникших из разных трудовых договоров (и внедоговорных оснований), образует предмет трудового права.

А возможно – и любой труд станет предметом трудового права, связь любого человека, применяющего свой труд в интересах другого лица, безотносительно его самостоятельности, образует трудовое правоотношение, входящее в предмет отрасли трудового права, покинув предмет права гражданского.

5. Влияние модернизированной теории трудовых правоотношений на практику правового регулирования новых форм организации труда

В практическом плане модернизация теории трудовых правоотношений позволит не только распространить нормы трудового права (первоначально – институты социального партнерства, охраны труда и социального страхования) незамедлительно на обусловленные технологическими изменениями новые формы организации труда, но и избежать необходимости в «обходных маневрах» для включения, скажем, в отношения социального партнерства и предмет трудового права уже возникших отношений, связанных с трудом, или их легализации с предоставлением хотя бы минимальной защиты слабой стороне.

Например, судебная практика, базирующаяся на признаках трудового договора, закрепленных в ТК РФ, которые в свою очередь базируются на доктрине единого трудового правоотношения, заставляет субъекты искать обходные пути в установлении элементов трудовой правосубъектности новых «профессиональных союзов», объединяющих «не работников» (использующих свой труд не на основании трудового договора): адвокатов или арбитражных управляющих. Действительно, они не работники в классическом понимании, закрепленном нормами ТК РФ, и правовое регулирование их участия в социальном партнерстве нормами действующего ТК РФ представляется сомнительным. Поэтому поправки, скажем, о наделении профсоюзным статусом и правом участвовать в социальном партнерстве объединений арбитражных управляющих ФНПР пытается включить в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)». По той же причине и в целях обойти сложившуюся в ходе рассмотрения споров с участием профсоюза адвокатов судебную практику ФНПР предпринимает попытки изменения терминологии в Законе РФ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», принятом еще в 1996 г., а не в ТК РФ.

Второй пример. Уклонение от правового регулирования фактически возникающих и востребованных экономикой форм организации труда влечет не исчезновение этих форм, но лишь выход их за пределы правового поля. ТК РФ запрещен заемный труд. Замечательно. Но зададимся вопросом – куда подевались в последние годы бездомные с улиц российских городов? Смею предположить, что многие из них массово переместились в «рабочие дома», предоставляющие проживание, питание и трудоустройство. Трудоустройство в рабочих домах осуществляется как правило на условиях заемного труда. Клиенты рабочих домов при выполнении работ не защищены трудовым правом, а иным отраслям регулирование их труда не интересно. В такой ситуации единственным защитником становится Уголовный кодекс. Но уголовное право защищает тем, что запрещает и карает за нарушение запрета. И шанс попасть в его орбиту у организаторов бизнеса тем выше, чем ниже качество правового регулирования такого бизнеса. В отсутствие же какого-либо правового регулирования реальный шанс стать субъектом уголовно-правовых отношений получает практически любой предприниматель.

Обозначенный подход к теории трудовых правоотношений позволит по-новому подойти к проблеме заемного труда [47] (договора предоставления работника) в целом. Трехсубъектный (из них два – на стороне работодателя) единый комплекс индивидуальных правовых связей очень сложно «вписать» в действующую доктрину трудового права. В основе запрета заемного труда, как нам представляется, лежит реальная возможность злоупотреблений в отношении обязанностей перед работником, сложность найти в конкретной ситуации ответственный (и при этом – платежеспособный!) субъект на стороне работодателя. Цивилистическая терминология вторична. А почему бы не ввести солидарную ответственность предоставляющего и использующего наемный труд лиц? Они между собой могут договариваться о чем угодно, но если в результате фактически будут нарушены права работника, он сможет солидарно с них взыскать вред или потребовать в суде солидарно осуществить какие то действия.

Восприятие трудовых правоотношений как комплекса систем единых правовых связей позволит сменить и презумпцию доказывания в немногих остающихся случаях подмены трудовых договоров гражданско-правовым суррогатом: всякий выполняемый лично не в личных интересах другого человека труд образует трудовые отношения, если не доказано иное, а не наоборот, как сейчас. Презумпция уплаты при этом страховых взносов и применение иных институтов трудового права сделает саму эту подмену экономически бессмысленной.

Процесс включения норм о занятости на основе интернет-платформ в трудовое законодательство уже идет, хотя государства решают эту проблему поразному [48]. Например, если одни включают в законы о труде нормы, распространяющие действие и на наемных работников, и на зависимых самозаня-

ISSN 2542-1514 (Print)

тых (Германия, Швеция), другие формируют систему судебных прецедентов, позволяющую квалифицировать отношения как трудовые (США). Тем не менее, «во всех случаях фактически расширяется действие трудового права, хотя и с помощью различных средств» [49]. Ведутся законопроектные работы, предполагающие закрепление соответствующих норм в ТК РФ, и в нашей стране[4]. Теория комплекса единых трудовых правоотношений открывает широкий горизонт возможностей регулирования платформенного труда нормами отдельного трудо-правового договора, включенными в ТК РФ.

В полной мере соответствует историческим тенденциям развития права, а также теории множественности единых трудовых правоотношений выдвигаемое отдельными зарубежными правоведами предложение повысить ответственность работодателя за наступление неблагоприятных последствий, даже когда они произошли по вине работника, если работодатель использовал систему искусственного интеллекта [50] для контроля за выполнением трудовых обязанностей. По мнению сторонников этого предложения, раз система искусственного интеллекта в состоянии рассчитать риски наступления вредных последствий с помощью предиктивной аналитики заранее, вина работника не должна влиять на ответственность работодателя [51]. Мы не можем принять доводы противников такого подхода [52, с. 172], строя свое утверждение на аналогии правового регулирования взаимодействия человека с источником повышенной опасности, перенесенной в эпоху искусственного интеллекта. Соответствующие правила должны быть регламентированы модернизированным ТК РФ. «Думающая» система (не действующая по заложенным в нее человеком алгоритмам) не может рассматриваться и как средство объективного контроля, способное принимать решение об ответственности человека.

Наконец, отталкиваясь от теории множественности единых трудовых правоотношений Александрова-Скобелкина и последующего увеличения отраслевого нормативного материала, можно будет вернуться к вопросу о формировании трудового процедурно-процессуального права. Сам по себе трудовой процесс как отрасль, конечно, может сформироваться, но лишь следуя конъюнктуре – если появится система трудовых судов, трудовой процессуальный кодекс (что весьма сомнительно) или политическая воля, то и теоретическую базу подвести будет возможно. Но на самом деле для строительства новой отрасли слишком мало относящегося к ней нормативного процессуального материала. Трудовой процессуальный кодекс станет уменьшенной копией ГПК, регламентирующей порядок рассмотрения лишь одной категории споров – трудовых и социально-защитных. В.Н. Скобелкин отдавал себе в этом отчет, и предлагал формировать отрасль не только из процессуальных, но и процедурных норм. Из единого трудового правоотношения доктринально необходимую правовую связь изъять и передать в новую отрасль нельзя – трудовое правоотношение разрушится. А теория В.Н. Скобелкина допускает такое изъятие [39]. Почему бы не подумать и в этом направлении в условиях трансформации общества и экономики?

6. Заключение

Конвергенция теории единого неделимого трудового правоотношения Н.Г. Александрова и теории комплекса трудовых правоотношений В.Н. Скобелкина в условиях перехода к новым технологическим укладам и роста дифференциации форм организации труда позволила сформулировать основы теории множественности единых трудовых правоотношений, предусматривающей сокращение числа необходимых и достаточных признаков для отнесения правоотношения к числу трудовых, регулируемых отраслью трудового права. Эта теория предполагает смещение презумпции доказывания с доказывания существования трудовых отношений, регулируемых нормами трудового права, к доказыванию гражданско-правовой принадлежности отношений, возникающих при применении труда человека в интересах другого лица.

Перспективы расширения предмета отрасли трудового права предполагаются за счет включения в него возникающих на договорной и недоговорной основе новых связанных с применением труда человека отношений. Такое расширение предмета трудового права позволит завершить процесс изъятия из предмета гражданского права в пользу права трудового всех договоров и возникающих на их основе правоотношений, предусматривающих наем труда, сохранив цивилистическим договор личного найма между физическими лицами, предполагающий равенство сторон применения самостоятельного труда

[4] Пресс-конференция в пресс-центре МИЦ «Известия» с участием А.Пудова, М. Шмакова, А. Шохина и А. Исаева 1 февраля 2022 г., приуроченная к 20-летию Трудового кодекса РФ. URL: https://iz.ru/1284671/2022-02-01/v-press-tcentre-mitc-izvestiia-obsuzhdaiut-perspektivy-trudovogo-zakonodatelstva-transliatciia (дата обращения: 14.02.2022).

не у единственного работодателя. При этом на новые формы организации труда, пока еще не закрепленные в ТК, должны распространяться институты социального партнерства, охраны труда и социального страхования, с последующей регламентацией в ТК РФ распространения на эти новые формы иных норм и институтов трудового права.

Обоснованы трехсубъектный состав участников системы правовых связей, возникающих при применении заемного труда (договора о предоставлении работника), установление солидарной ответственности субъектов на стороне работодателя (солидарного работодателя) и необходимость ограничения ответственности работника за правонарушения, обнаруженные искусственным интеллектом.

Поднятые в статье фундаментальные проблемы нуждаются в фундаментальном же монографическом и, желательно, коллективном исследовании. Представленная модель модернизации предмета трудового права и трудового правоотношения призвана, во-первых, наметить пути исследования блоков проблем по пути выработки новой доктрины и, во-вторых, узнать точку зрения научного сообщества по этой проблеме, рассуждения и замечания ученых как относительно актуальности подобного исследования, так и адекватности подходов его автора к решению стоящих перед наукой трудового права теоретических и практических проблем и реагированию на новые, возможно, пока еще гипотетические, вызовы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Nekrosius I. Labour Law: Present and Perspectives / I. Nekrosius // Labour and Social Security Law in the XXI Century: Challlenges and Perspectives / T. Davulis, D. Petrylaite. – Vilnius, 2007. – P. 49–56.

2. Чуча С. Ю. Модернизация правового регулирования дистанционного труда в России: предпосылки, условия, перспективы / С. Ю. Чуча // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2021. – № 2. – С. 64–73. – DOI: 10.24147/1990-5173.2021.18(2).64-73.

3. Чуча С. Ю. Правовое регулирование дистанционной (удаленной) работы: вопросы теории и практики / С. Ю. Чуча // Государство и право. – 2021. – № 4. – С. 155-160. – DOI: 10.31857/S102694520014359-5.

4. Потапов А. В. Юридическое лицо как субъект трудовых и непосредственно связанных с ними отношений : дис. … канд. юрид. наук / А. В. Потапов. – М., 2022. – 231 с.

5. Чуча С. Ю. Конституционализация и расширение юридического содержания понятия социального партнерства в Российской Федерации / С. Ю. Чуча // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 3. – С. 249–261. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).249-261.

6. Чуча С. Ю. Социальное партнерство в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений / С. Ю. Чуча // Государство и право. – 2022. – № 1. – С. 130–142. – DOI: 10.31857/S102694520018280-9.

7. Таль Л. С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. Ч. 1: Общие учения, 1913; Ч. 2: Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий, 1918. Ч. 1–2 / Л. С. Таль. – Ярославль, 1913. – 632 с.

8. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 336 с.

9. Casale G. The Labour Law Challenges: In Search of a Balance Between Flexibility and Security. Hard vs. Soft Law? / G. Casale // Labour and Social Security Law in the XXI Century: Challlenges and Perspectives / T. Davulis, D. Petrylaite. – Vilnius, 2007. – P. 131–144.

10. Лушников А. М. В. Очерки теории трудового права / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. – 940 с.

11. Войтинский И. С. Трудовое право СССР / И. С. Войтинский. – М. ; Л. : Госюриздат, 1925. – 364 с.

12. Гусов К. Н. Трудовое права России : учеб. / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. – М. : Проспект, 2003. – 496 с.

13. Трудовое право России : учеб. / под ред. С. П. Маврина, Е. Б. Хохлова. – СПб. : С.-Петерб. гос. ун-т, 2002. – 448 с.

14. Касумов А. М. О некоторых вопросах системно-структурной характеристики трудового правоотношения и его содержание / А. М. Касумов // Государство и право. – 2020. – № 6. – С. 98–106. – DOI: 10.31857/S013207690009941-7.

15. Догадов В. М. К вопросу о возникновении и прекращении социалистических трудовых отношений / В.М. Догадов // Вопросы трудового права. – 1948. – Вып. 1. – С. 58–74.

16. Москаленко Г. К. Социалистическое трудовое правоотношение / Г. К. Москаленко. – М. : Госюриздат, 1953. – 309 с.

17. Догадов В. М. Государственные организации как субъекты социалистического трудового правоотношения / В. М. Догадов // Правоведение. – 1957. – № 1. – С. 12–19.

18. Шебанова А. И. Социалистическое трудовое правоотношение / А. И. Шебанова. – М. : Госюриздат, 1957. – 284 с.

19. Карпушин М. П. Социалистическое трудовое правоотношение / М. П. Карпушин. – М. : Госюриздат, 1958. – 307 с.

20. Молодцов М. В. Стабильность трудовых правоотношений / М. В. Молодцов, В. Г. Сойфер. – М. : Юридическая литература, 1976. – 238 с.

21. Процевский А. И. Предмет советского трудового права / А. И. Процевский. – М. : Юридическая литература, 1979. – 222 с.

22. Шахов В. Д. Соотношение понятий «трудовой договор» и «трудовое правоотношение» / В. Д. Шахов // Советское государство и право. – 1980. – № 6. – С. 133–136.

23. Попов В. И. Правовое регулирование социалистических трудовых отношений / В. И. Попов. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1983. – 176 с.

24. Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения / В. Н. Скобелкин. – М. : Вердикт-1М, 1999. – 372 с.

25. Барабаш А. О некоторых свойствах трудового правоотношения / А. Барабаш // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 21–27.

26. Бондаренко Э. Н. Трудовой договор как основание возникновения правоотношения / Э. Н. Бондаренко. – М. : Юридический центр Пресс, 2004. – 280 с.

27. Бондаренко Э. Н. Юридические факты в трудовом правоотношении / Э. Н. Бондаренко. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 224 с.

28. Кузьменко А. В. Предмет трудового права России / А. В. Кузьменко. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. –272 с.

29. Сойфер В. Г. Проблемы развития трудовых правоотношений в условиях рынка труда / В. Г. Сойфер. – М. : Нац. ин-т бизнеса, 2005. – 277 с.

30. Лушников А. М. Развитие учения о трудовом правоотношении / А. М. Лушников, М. В. Лушникова // Юридические записки ЯрГУ. – Ярославль, 2007. – Вып. 11. – С. 53–65.

31. Лушников А. М. Курс трудового права : учеб. : в 2 т. / А. М. Лушников, М. В. Лушникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2009. – Т. 1 : Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. – 879 с.

32. Смирнов О. В. Концепция единого трудового правоотношения: преемственность и развитие / О. В. Смирнов // Вопросы теории государства и права и трудового права : сб. науч. тр. – М. : ВЮЗИ, 1988. – С. 60–68.

33. Раманкулов К. С. Трудовое правоотношение как правовая структура / К. С. Раманкулов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1. – С. 88–94.

34. Карпушин М. П. Социалистическое трудовое правоотношение / М. П. Карпушин. – М. : Госюриздат, 1958. – 307 с.

35. Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение / Л. Я. Гинцбург. – М. : Наука, 1977. – 310 с.

36. Мацюк А. Р. Трудовые отношения развитого социалистического общества / А. Р. Мацюк. – Киев : Наукова думка, 1984. – 280 с.

37. Трудовое право : энцикл. слов. / редкол.: А. И. Денисов и др. – 2-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1963. – 586 с.

38. Скобелкин В. Н. Обеспечение трудовых прав рабочих и служащих (нормы и правоотношения) / В. Н. Скобелкин. – М. : Юридическая литература, 1982. – 207 с.

39. Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / под ред. В. Н. Скобелкина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – 504 с.

40. Передерин С. В. Процедурно-процессуальные правовые средства и способы обеспечения трудовых прав работников : дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Передерин. – Воронеж, 2001. – 404 с.

41. Федорова М. Ю. Субъекты трудовых правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / М. Ю. Федорова. – Свердловск, 1991. – 196 с.

42. Чуча С. Ю. Коллективные трудовые споры в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / С. Ю. Чуча. – Омск, 1997. – 180 с.

43. Кирсанов Р. В. Особенности правового регулирования труда лиц, нуждающихся в повышенной социальной защите : дис. ... канд. юрид. наук / Р. В. Кирсанов. – Омск, 2000. – 206 с.

44. Драчук М. А. Субъекты трудового права : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Драчук. – Омск, 2002. – 196 с.

45. Мацюк А. Р. Система трудовых правоотношений развитого социалистического общества : автореф. дис. ... д-ра юрид.наук / А. Р. Мацюк. – М., 1985. – 38 с.

46. Дзюбак А. В. Обзор «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы правового регулирования отношений в сфере спорта» / А. В. Дзюбак, Н. В. Летова, Т. В. Соколова, С. Ю. Чуча // Государство и право. – 2021. – № 6. – С. 205–208. – DOI: 10.31857/S102694520015036-0.

47. Куренной А. М. Заемный труд – за и против / А. М. Куренной // Закон. – 2014. – № 4. – С. 2–3.

48. Birk R. Globale Entwicklungen des Arbeitsrechts aus deutscher Perspektive / R. Birk // Labour and Social Security Law in the XXI Century: Challlenges and Perspectives / T. Davulis, D. Petrylaite. – Vilnius, 2007. – P. 121–130.

49. Зайцева Л. В. Экономически зависимые самозанятые: различия национальных подходов к определению правового статуса / Л. В. Зайцева // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 446. – С. 212–222. – DOI: 10.17223/15617793/446/28.

50. Андреев В. К. Искусственный интеллект в системе электронного правосудия при рассмотрении корпоративных споров / В. К. Андреев, В. А. Лаптев, С. Ю. Чуча // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – № 1. – С. 19–34. – DOI: 10.21638/spbu14.2020.102.

51. Aguilar Del Castillo M. El uso de la inteligencia artificial en la prevención de riesgos laborales / M. Aguilar Del Castillo // Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo. – 2020. – № 1. – P. 262–293.

52. Филипова И. А. Трудовое право: вызовы информационного общества / И. А. Филиппова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 2. – С. 162–182. – DOI: 10.17323/2072-8166.2020.2.162.182.

REFERENCES

1. Nekrosius I. Labour Law: Present and Perspectives, in: Davulis T., Petrylaite D. (eds.). *Labour and Social Security Law in the XXI Century: Challlenges and Perspectives*, Vilnius, 2007, pp. 49–56. (In Lithuanian).

2. Chucha S.Yu. Modernization of legal regulation of remote work in Russia: prerequisites, conditions, prospects. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of Omsk University. Series: Law*, 2018, no. 2, pp. 64–73. DOI: 10.24147/1990-5173.2021.18(2).64-73. (In Russ.).

3. Chucha S.Yu. Legal regulation of remote (remote) work: questions of theory and practice. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2021, no. 4, pp. 155-160. DOI: 10.31857/S102694520014359-5. (In Russ.).

4. Potapov A.V. *Legal entity as a subject of labor and directly related relations*. Doct. Diss. Moscow, 2022. 231 p. (In Russ.).

5. Chucha S.Yu. Constitutionalization and expansion of the legal content of the concept of social partnership in the Russian Federation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 3, pp. 249–261. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(3).249-261. (In Russ.).

6. Chucha S.Yu. Social partnership in the sphere of regulation of labor and other relations directly related to them. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2022, no. 1, pp. 130–142. DOI: 10.31857/S102694520018280-9. (In Russ.).

7. Tal L.S. *Employment contract: A civilistic study*. Yaroslavl, 1913. 632 p. (In Russ.).

8. Alexandrov N. G. *Labor relations*. Moscow, Legal publ. of the Ministry of Justice of the USSR, 1948. 336 p. (In Russ.).

9. Casale G. The Labour Law Challenges: In Search of a Balance Between Flexibility and Security. Hard vs. Soft Law? in: T. Davulis, D. Petrylaite (eds.). *Labour and Social Security Law in the XXI Century: Challlenges and Perspectives*, Vilnius, 2007, pp. 131–144.

10. Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. *Essays on the theory of labor law*. St. Petersburg, Legal Center Press Publ., 2006. 940 p.

11. Voitinsky I.S. *Labor law of the USSR*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1925. 364 p. (In Russ.).

12. Gusov K.N., Tolkunova V.N. *Labor law in Russia*, Textbook. Moscow, Prospekt Publ., 2003. 496 p. (In Russ.).

13. Mavrin S.P., Khokhlov E.B. (eds.). *Labor law of Russia*, textbook. St. Petersburg, St. Petersburg State University Publ., 2002. 448 p. (In Russ.).

14. Kasumov A.M. On some issues of the system-structural characteristics of the labor relationship and its content. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2020, no. 6, pp. 98–106. DOI: 10.31857/S013207690009941-7. (In Russ.).

15. Dogadov V.M. On the issue of the emergence and termination of socialist labor relations. *Voprosy trudovogo prava = Issues of labor law*, 1948, vol. 1, pp. 58–74. (In Russ.).

16. Moskalenko G.K. *Socialist labor relationship*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1953. 309 p.

17. Dogadov V.M. State organizations as subjects of socialist labor relations. *Pravovedenie = Jurisprudence*, 1957, no. 1, pp. 12–19. (In Russ.).

18. Shebanova A.I. *Socialist labor relationship*. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1957. 284 p. (In Russ.).

19. Karpushin M.P. *Socialist labor relationship.* Moscow, Gosyurizdat Publ., 1958. 307 p. (In Russ.).

20. Molodtsov M.V., Soifer V.G. *Stability of labor relations*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1976. 238 p. (In Russ.).

21. Protsevsky A.I. *The subject of Soviet labor law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1979. 222 p. (In Russ.).

22. Shakhov V.D. The relationship between the concepts of "labor contract" and "labor relationship". *Sovetskoe gosudarstvo i pravo = Soviet state and law*, 1980, no. 6, pp. 133–136. (In Russ.).

23. Popov V.I. *Legal regulation of socialist labor relations*. Irkutsk, Irkutsk University Publ., 1983. 176 p. (In Russ.).

24. Skobelkin V.N. *Labor relations*. Moscow, Verdikt-1M Publ., 1999. 372 p. (In Russ.).

25. Barabash A. On some properties of labor relations. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2003, no. 12, pp. 21–27. (In Russ.).

26. Bondarenko E.N. *Employment contract as a basis for the emergence of a legal relationship*. Moscow, Yuridicheskii Tsentr Press Publ., 2004. 280 p. (In Russ.).

27. Bondarenko E.N. *Legal facts in labor relations*. Barnaul, Altai University Pudl., 2005. 224 p. (In Russ.).

28. Kuzmenko A.V. *The subject of labor law in Russia*. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsentr Press Publ., 2005. 272 p. (In Russ.).

29. Soyfer V. G. *Problems of development of labor relations in the conditions of the labor market*. Moscow, National Institute of Business Publ., 2005. 277 p. (In Russ.).

30. Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. Development of the doctrine of labor relations. *Uridicheskiye zapiski Yaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta = Legal Notes of the Yaroslavl State University*, 2007, iss. 11, pp. 53–65. (In Russ.).

31. Lushnikov A.M., Lushnikova M.V. *Course of labor law*, Textbook, in 2 volumes, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2009. Vol. 1. 879 p. (In Russ.).

32. Smirnov O.V. The concept of a single labor relationship: succession and development. *Questions of the theory of state and law and labor law*, Collection of scientific works, Moscow, All-Union Legal Correspondence Institute Publ., 1988, pp. 60–68. (In Russ.).

33. Ramankulov K.S. Labor relationship as a legal structure. *Actual problems of Russian law*, 2015, no. 1, pp. 88-94. (In Russ.).

34. Karpushin M.P. *Socialist labor relationship.* Moscow, Gosyurizdat Publ., 1958. 307 p. (In Russ.).

35. Gintsburg L.Ya. *Socialist labor relationship*. Moscow, Nauka Publ., 1977. 310 p. (In Russ.).

36. Matsyuk A.R. *Labor relations of a developed socialist society*. Kyiv, Naukova Dumka Publ., 1984. 280 p. (In Russ.).

37. Denisov A.L. (ed.). *Labor law*, Encyclopedic Dictionary, 2nd ed. Moscow, Sovetskaya Entsiklopediya Publ., 1963. 586 p. (In Russ.).

38. Skobelkin V.N. *Ensuring the labor rights of workers and employees (norms and legal relations)*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. 207 p. (In Russ.).

39. Skobelkin V.N. (ed.). *Labor procedural law*, Textbook. Voronezh, Voronezh State University Publ., 2002. 504 p. (In Russ.).

40. Perederin S.V. *Procedural and procedural legal means and ways to ensure the labor rights of workers*, Doct. Diss. Voronezh, 2001. 404 p. (In Russ.).

41. Fedorova M.Yu. *Subjects of labor relations*, Cand. Diss. Sverdlovsk, 1991. 196 p. (In Russ.).

42. Chucha S.Yu. *Collective labor disputes in the Russian Federation*, Cand. Diss. Omsk, 1997. 180 p. (In Russ.).

43. Kirsanov R.V. *Features of the legal regulation of labor of persons in need of increased social protection*, Cand. Diss. Omsk, 2000. 206 p. (In Russ.).

44. Drachuk M.A. *Subjects of labor law*, Cand. Diss. Omsk, 2002. 196 p. (In Russ.).

45. Matsyuk A.R. *The system of labor relations of a developed socialist society*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 1985. 38 p. (In Russ.).

46. Dzyubak A.V., Letova N.V., Sokolova T.V., Chucha S.Yu. Review of the "round table" on the topic "Actual problems of legal regulation of relations in the field of sports". *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2021, no. 6, pp. 205–208. DOI: 10.31857/S102694520015036-0. (In Russ.).

47. Kurennoy A.M. Agency labor – for and against. *Zakon = Law*, 2014, no. 4, pp. 2–3. (In Russ.).

48. Birk R. Globale Entwicklungen des Arbeitsrechts aus deutscher Perspektive, in: Davulis T., Petrylaite D. (eds.). *Labour and Social Security Law in the XXI Century: Challlenges and Perspectives*, Vilnius, 2007, pp. 121–130. (In German).

49. Zaitseva L.V. Economically dependent self-employed: differences in national approaches to the definition of legal status. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Tomsk State University*, 2019, no. 446, pp. 212–222. DOI: 10.17223/15617793/446/28. (In Russ.).

50. Andreev V.K., Laptev V.A., Chucha S.Yu. Artificial intelligence in the system of electronic justice when considering corporate disputes. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of St. Petersburg University. Law.* 2020, no. 1, pp. 19–34. DOI: 10.21638/spbu14.2020.102. (In Russ.).

51. Aguilar Del Castillo M. The use of artificial intelligence in the prevention of occupational risks. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo = International and Comparative Journal of Labor Relations and Employment Law*, 2020, no. 1, pp. 262–293. (In Spanish).

52. Filipova I.A. Labor law: challenges of the information society. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, 2020, no. 2, pp. 162–182. DOI: 10.17323/2072-8166.2020.2.162.182. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чуча Сергей Юрьевич – доктор юридических наук, профессор, руководитель Междисциплинарного центра правовых исследований в области трудового права и права социального обеспечения, главный научный сотрудник сектора процессуального права
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10
E-mail: chuchaigpan@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5771-6323
ResearcherID: AAB-6526-2021
SPIN-код РИНЦ: 6043-1045; AuthorID: 475874

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Sergey Yu. Chucha – Doctor of Law, Professor; Head, Interdisciplinary Centre for Legal Research in Labor Law and Social Security Law; Chief Researcher, Sector of Procedural Law
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10, Znamenka ul., Moscow, 119019, Russia
E-mail: chuchaigpan@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5771-6323
ResearcherID: AAB-6526-2021
RCSI SPIN-code: 6043-1045; AuthorID: 475874

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Чуча С.Ю. Правоприменение в условиях трансформации сферы труда и модернизации теории трудовых правоотношений / С.Ю. Чуча // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 301–313. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).301-313.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Chucha S.Yu. Law enforcement in context of transformation of the labor sphere and modernization of the theory of labor relations. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 301–313. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).301-313. (In Russ.).

УДК 349.2+347+336.2
DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(4).314-329

CC BY 4.0

АДАПТАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ, ГРАЖДАНСКИХ, НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ К УСЛОВИЯМ ГИГ-ЭКОНОМИКИ*

С.М. Миронова, Д.В. Кожемякин, А.Е. Пономарченко
Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Волгоград, Россия

Информация о статье
Дата поступления –
06 мая 2022 г.
Дата принятия в печать –
20 сентября 2022 г.
Дата онлайн-размещения –
20 декабря 2022 г.

Ключевые слова
Цифровые платформы, трудовые отношения, гиг-работники, самозанятые, гиг-экономика, платформенная занятость, ответственность цифровых платформ, налог на профессиональный доход, страховые взносы

Рассматриваются особенности влияния гиг-экономики на развитие трудовых, гражданских и налоговых правоотношений, обозначаются основные проблемы, которые возникают между субъектами таких правоотношений в условиях гиг-экономики (гиг-работников и цифровых платформ), предлагаются направления совершенствования законодательства в данной сфере.

ADAPTATION OF THE LEGAL REGULATION OF LABOR, CIVIL, TAX RELATIONS TO THE GIG ECONOMY**

Svetlana M. Mironova, Dmitry V. Kozhemyakin, Anatasia E. Ponomarchenko
Volgograd Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Volgograd, Russia

Article info
Received –
2022 May 06
Accepted –
2022 September 20
Available online –
2022 December 20

Keywords
Digital platforms, labor relations, gig workers, self-employed, gig economy, platform employment, responsibility of digital platforms, tax on professional income, insurance premiums

The subject of the article is impact the gig economy to the legal regulation of labor, civil, tax relations.
The purpose of the article is to identify the problems of legal regulation of relations between gig workers and digital platforms in the gig economy and suggest ways to improve it.
The methodology includes systematic approach, comparative method, formal-logical method, formal-legal method, analysis, synthesis.
The main results of the research. The transition from a “classic” industrial employment relationship between an employer and an employee to one based on the gig economy, using digital platforms to link the employee to their job, has created problems in classifying employment arrangements in labor law. In the current situation, the state needs to do a lot of work: (1) the sphere of the gig economy requires the compilation of clear terminology, as well as the analysis and identification of the functions of digital platforms and gig workers, then it requires amendments to labor legislation; (2) it is necessary to develop criteria for gig workers or independent contractors, one of the criteria can be proposed: the performance of work by a gig worker without the control of the hiring firm. The hiring firm's control should be limited to accepting or rejecting the results a gig worker achieves, not how they achieve them; (3) It

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-28-00914, https://rscf.ru/project/22-28-00914/.
** The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, project No. 22-28-00914, https://rscf.ru/project/22-28-00914/.

is necessary to delimit the sphere of regulation of hired labor from the sphere of regulation of gig-employment, to withdraw gig-employment from the regulation of labor legislation.
An analysis of the current legislation and law enforcement practice shows that the cornerstone of legal regulation in the field of the gig economy is the issue of legal registration of relations between digital platforms and their partners. Thus, with a rigid approach that identifies these relations with labor relations, the gig economy loses its specificity, digital platforms lose their competitive advantages in many ways, and in some cases, their ability to function. At the same time, the current relations in the field of employment of individuals on digital platforms allow us to speak about the presence of certain differences between such relations and labor relations, which are manifested mainly in greater freedom on the side of the "employee" and less control on the part of the employer – the digital platform, and also the unstable nature of this form of employment and its subsidiarity to more traditional forms. The specificity of the relationship between platforms and its counterparties also raises the question of the need to reform the provisions on civil liability, aimed at formulating special grounds for the responsibility of digital platforms, the distribution of this responsibility between them and their partners. Such provisions may be based on the existing norms on the liability of the employer for harm caused by his employee.
Conclusions. The change of labor relations between employees and the employer to the relationship between the digital platform and gig workers predetermines the transformation of tax legal relations, in terms of the following aspects: what taxes should a gig worker pay, should there be any special tax regime; how the issue of paying insurance premiums should be resolved, whether they should be mandatory or voluntary; what role digital platforms will play in tax relations, whether they should act as tax agents or data providers; what requirements for gig workers, as taxpayers, should be imposed by tax legislation in terms of record keeping and reporting; how tax control should be exercised over gig workers and digital platforms.

1. Введение

Глобальные и национальные процессы социально-экономических, технологических и других изменений приводят к существенной трансформации структуры занятости населения, общественной и локальной организации труда, а также характеристик взаимодействия по применению труда. Происходящие процессы сопряжены со сменой технологических укладов и приводят к изменению факторов развития экономической системы общества, в том числе в социально-трудовой сфере. Все это направлено на изменения подхода к регулированию трудовых отношений, поскольку они имеют объективный характер и требуют правового регулирования, основанного на комплексном подходе с учетом зарубежного опыта.

На современном этапе набирают обороты процессы распространения нетипичной занятости и изменения локальной организации труда, что является результатом трансформации потребностей субъектов применения труда, а также формирования новых параметров развития международной конкурентоспособности и роста национальной экономики, поддержания и роста уровня занятости и производительности труда. Пандемия поставила практически идеальный эксперимент. Она изменила то, как мы социально взаимодействуем друг с другом, совершаем покупки, потребляем и используем технологии. Необходимость социального дистанцирования подтолкнула нас больше полагаться на цифровые платформы. В условиях пандемии повсеместно произошел быстрый переход к принципиально новым трудовым отношениям и способам организации рабочих процессов, стали наиболее востребованными цифровые навыки [1, с. 88].

Вслед за изменением в трудовых отношениях возникла необходимость адаптации правового регулирования в гражданских и налоговых правоотношениях, поскольку особенности взаимодействия между лицами, выполняющими работы, и цифровыми платформами вызывает необходимость регламентации их правового статуса.

2. Адаптация правового регулирования трудовых правоотношений к условиям гиг-экономики

Трудовые отношения между работником и работодателем подверглись своего рода трансформации от «классических» индустриальных к совершенно иному типу отношений между новыми социальными субъектами. Отличительной чертой «классических» индустриальных трудовых отношений выступала их стабильность. Стабильность подразуме-

ISSN 2542-1514 (Print)

вала под собой заключение трудового договора на неопределенный срок, т. е. существовал бессрочный договор; 40-часовая рабочая неделя; работнику предоставлялся набор социальных гарантий, закрепленный как на законодательном уровне, так и на локальном через коллективные договоры, которые гарантировались ему работодателем и государством. Работник выполнял работу на своем рабочем месте под строгим контролем и управлением работодателя. Далее получившие широкое распространение в 90-е гг. прошлого века многосторонние трудовые отношения ознаменовали собой не просто переход трудовых отношений в гражданско-правовую плоскость, но начало их освобождения от излишней социальной «нагрузки», ставшего важнейшим механизмом сокращения издержек и повышения конкурентоспособности [2, с. 40]. Появляется новый термин применительно к субъектам трудовых отношений – прекариат [3, с. 35].

Постепенно трудовые отношения стали приобретать проектный характер, т. е. коллектив работников стал объединяться на определенное время в целях реализации своего бизнес-проекта. Отличительной чертой таких трудовых отношений являлось то, что работники зачастую не находились в одном месте, в состав трудового коллектива могли входить лица из разных регионов или стран. Данный этап в развитии трудовых отношений между работником и работодателем сделал первый шаг к индивидуализированности таких отношений.

Следующий этап трансформации трудовых отношений можно охарактеризовать как превращение наемного труда в самозанятость физических лиц, такой шаг в развитии трудовых отношений лишил работодателей и государство их ответственности за социальное благополучие работников при наступлении тяжелых жизненных ситуаций.

Развитие цифровой, платформенной экономики «по запросу», экономики совместного потребления, продолжив процесс кардинальной трансформации занятости, одновременно инициировало более глубокие преобразования всей социальной структуры современного общества, стирая грани между работниками и работодателями, между производителями и потребителями, делая всю социальную ткань современного общества более изменчивой и хрупкой [2, с. 41]. В литературе эта новая бизнес-модель получила название «гиг-экономика» или «офлайн-краудворк» [4, с. 194]. Гигономика, или гиг-экономика, – это новый формат взаимоотношений между работодателем и работником, основанный на временном привлечении и использовании экономических ресурсов (трудовых, материальных, информационных и др.) и являющийся важнейшим трендом цифровой экономики [5, с. 109]. Весь трудовой процесс структурируется с помощью определенных алгоритмов, которые определяют характер, порядок и пределы возможных действий гиг-работников. Следствием использования алгоритмов в выстраивании отношений между цифровой платформой и гиг-работниками является дегуманизация, т. е. управление сложившихся отношениях осуществляет не человек, а алгоритм. Таким образом, традиционные трудовые отношения не укладываются в новые структуры локальной организации труда, трудоустройство через цифровые платформы фактически выходят за рамки трудоправового регулирования.

Цифровые платформы – это новый тип фирм; они характеризуются предоставлением инфраструктуры для промежуточного звена между различными группами пользователей, отображением монополистических тенденций, обусловленных сетевыми эффектами, использованием перекрестного субсидирования для привлечения различных групп пользователей и разработкой базовой архитектуры, которая управляет возможностями взаимодействия. Рассмотрим основные виды платформ: 1) платформа, обеспечивающая работу по требованию; 2) платформа, обеспечивающая фриланс. Регулирование деятельности указанных платформ в полном объеме не подпадает под действие трудового законодательства, определение государством признаков трудовых отношений (по сути, квалификация тех или иных отношений в качестве трудовых) обуславливает характеристики взаимодействия субъектов по применению труда и оказывает влияние на формирование той или иной структуры занятости (в том числе соотношение долей типичных и нетипичных форм как ее компонентов). Следовательно, если говорить о платформе по требованию, то можно предположить, что признаки трудовых отношений возникают именно с платформой, поскольку потребитель личного труда выступает в качестве потребителя услуг самой платформы. В этом случае контрагенты (работники и потребители) теряют контроль над ключевыми параметрами взаимодействия: матчинг (подбор работников и потребителей) и определение цены осуществляет сама платформа. Работники выступают не от своего имени (как на маркетплейсе), а от имени платформы (что, например, выражается в униформе курьеров и брендировании автомобилей). Основной целью таких платформ является не предоставление

инфраструктуры для взаимодействия пользователей (как в случае маркетплейса), а организация бесперебойного потока стандартизированных услуг, качество которых также задается и гарантируется платформой [6, с. 42]. В случае работы по требованию одной из основных проблем является вопрос квалификации отношений цифровой платформы с гиг-работниками в качестве трудовых, что с учетом характеристик такого взаимодействия (например, контроль цифровой платформы над действиями гиг-работника) имеет значительные основания.

Если говорить о платформе, обеспечивающую фриланс, то признаки трудовых отношений могут присутствовать между потребителем и исполнителем личного труда, поскольку вмешательство цифровых платформ в данном случае будет незначительным. Платформы удаленной работы для фрилансеров (программистов, дизайнеров, консультантов и др.), так же как платформы личных и бытовых услуг (клининг, ремонт, садовые работы и др.), чаще всего организованы в виде маркетплейсов [6, с. 42].

Понятие «фриланс» на сегодняшний день в российском законодательстве официально не закреплено, однако фрилансеры существуют. В России в качестве фрилансера могут выступать как физические лица, так и самозанятые либо индивидуальные предприниматели, с которыми, как правило, заключают договор подряда, договор оказания услуг или авторский договор.

Назревает вопрос, а могут ли с фрилансерами заключаться трудовые договоры для дистанционной работы? Согласно ст. 212.1 Трудового кодекса (далее – ТК) РФ (ред. от 25 февраля 2022 г.)[1] дистанционной работой является выполнение определенной трудовым договором трудовой функции вне места нахождения работодателя, его филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения, вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно находящихся под контролем работодателя, при условии использования для выполнения данной трудовой функции и для осуществления взаимодействия между работодателем и работником по вопросам, связанным с ее выполнением, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», и сетей связи общего пользования.

Из определения можно выделить два главных условия осуществления работы дистанционно: 1) работа вне места нахождения работодателя; 2) и использование для выполнения трудовой функции информационно-телекоммуникационных сетей. На первый взгляд, можно допустить возможность оформления трудовых отношений, однако руководствуясь ст. 15 ТК РФ, наличие трудовых отношений между сторонами предполагает, что работник выполняет свою трудовую функцию под управлением и контролем работодателя. В связи с этим, в настоящее время фрилансеры (гиг-работники) не могут выступать стороной трудовых отношений, поскольку в гиг-экономике агрегаторы и цифровые платформы лишь представляют площадку, для того чтобы свести покупателя товара или услуги с продавцом, платформы не наделены полномочиями по контролю трудового процесса в качестве работодателя, т. е. действия цифровых платформ не подпадают под признаки трудовых отношений.

Однако интересно, что в Калифорнии в ноябре 2020 г. было одобрено Предложение 22[2], позволяющее компаниям, работающим в сфере гиг-экономики, классифицировать водителей-заказчиков и курьеров на основе приложений в качестве независимых подрядчиков при соблюдении определенных критериев. Но 20 августа этого же года судья Верховного суда округа Аламеда Фрэнк Реш заявил, что закон является неконституционным и неисполнимым. В связи с этим, положение о том, что самозанятые, работающие на агрегаторы, фактически являются его работниками, сохраняет свою силу. Однако, в рамках Калифорнийского закона (AB 5)[3] работник считается независимым подрядчиком только в том случае, если он проходит «тест ABC». В соответствии с этим тестом работник является IC (независимым подрядчиком), только если он:

(A) свободен от контроля и руководства нанимающей организации в ходе выполнения своей работы;

(B) выполняет работу, выходящую за рамки обычной деятельности нанимающей организации;

[1] Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. от 1 марта 2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

[2] California Proposition 22. URL: https://vig.cdn.sos.ca.gov/2020/general/pdf/topl-prop22.pdf (дата обращения: 28.04.2022).

[3] California State Legislature, "Assembly Bill 5," accessed May 22, 2020. URL: https://ballotpedia.org/California_Assembly_Bill_5_(2019)#:~:text=California%20State%20Legislature%2C%20%22Assembly%20Bill%205%2C%22%20accessed%20May%2022%2C%202020 (дата обращения: 28.04.2022).

ISSN 2542-1514 (Print)

(С) занимается предпринимательской деятельностью того же характера, что и выполняемая работа.

Чтобы работники могли быть независимыми подрядчиками, должны быть выполнены все три пункта теста ABC. Однако в рамках нового закона большинству работников трудно квалифицироваться как независимые подрядчики по тесту ABC.

Еще одно громкое дело – Uber BV против Аслам и другие (ответчики). Решением Верховного суда Великобритании установлено, что водители такси Uber признаются работниками компании, а не независимыми подрядчиками. Британские водители Uber имеют право на льготы, такие как оплачиваемый отпуск, минимальная заработная плата и пенсии, поскольку популярная платформа по вызову такси назначает их тарифы и поездки, а также дисциплинирует водителей на основе рейтингов[4].

Если говорить о Российской Федерации, то суды заняли аналогичную позицию по делу Гращенковой Е.А. к «Яндекс.Такси». В решении по делу установлено, что водитель «Яндекс.Такси» совершил дорожно-транспортное происшествие: наезд на бордюр, что привело к столкновению с деревом, опорой городского освещения. В результате ДТП Гращенкова Е.А. получила тяжкий вред здоровью. Суд указал, что ответственность за жизнь и здоровье пассажира в данном случае нес не только сам водитель, но и компания-агрегатор[5]. Отсюда можно сделать вывод, что суд фактически признал наличие трудовых отношений между водителем и агрегатором такси, однако официального признания гиг-работников сотрудниками компании в России, как в ряде других стран, нет.

Российской судебной практике известно несколько случаев исков к агрегаторам такси со стороны водителей, которые просили признать их отношения трудовыми. Однако суды пока не принимают стороны граждан, а мотивируя свои отказы основанием на том, как стороны задокументировали свои отношения, тем не менее не исследовали целый ряд обстоятельств, свидетельствующих о квалификации отношений, связанных с трудом [7, с. 155].

Таким образом, пришло время пересмотреть некоторые положения трудового законодательства и создать более гибкую модель взаимоотношений между агрегаторами, цифровыми платформами и независимыми подрядчиками, поскольку в условиях новых реалий, работодатели все чаще переходят на структуру локальной организации труда, основанную не на трудовых отношениях с работниками, а на взаимодействии посредством гражданско-правовых отношений с внештатными исполнителями («фрилансерами») через использование цифровых платформ (таких как *pik.pro*, «Профессионалы 4.0», *Uber*, *Yandex Taxi*, *Yandex Search*, *Golama*, *Atlas Delivery*, *Delivery Club* и др.).

Описанные процессы влекут за собой нарушение установленной в обществе системы перераспределения общественных благ и снижение уровня стандартной занятости. Другими словами, новые структуры организации труда не основаны на трудовых отношениях, следовательно, формируется пласт занятых лиц, на которых не распространяются права и гарантии, предусмотренные трудовым и социальным законодательством.

Также, появление новых типов занятости меняет привычные организационные формы труда. Так, И. Краус отмечает, что гиг-экономика поспособствовала изменениям в содержании трудовой деятельности, теперь результат труда – это созданий знаний (новых знаний), а основные требования, предъявляемые к работникам – владение навыком использования цифровых технологий [8, p. 54]. В своих работах Джиан Л. исследует деятельность людей разного уровня образования, которые реализуют свое дело в формате цифрового труда в рамках гиг-экономики [9]. Таким образом, «…в платформенной экономике работа становится более содержательной и наполненной новыми смыслами» [10, с. 900].

Трудоустройство в рамках гиг-экономики, в частности через цифровые платформы, имеет свои преимущества и недостатки как для работников, так и для работодателей. Гиг-работникам (независимые подрядчики) работают по собственному графику, самостоятельно определяя степень интенсивности своей работы, они могут работать из любого места, где есть доступ в Интернет, не привязаны к какой-либо компании на постоянной основе, могут позволить сотрудничество с несколькими организациями. Но отсутствие льгот, необходимость постоянно ис-

[4] Uber BV & Ors v Aslam & Ors [2021] UKSC 5 (19 February 2021). URL: http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2021/5.html (дата обращения: 28.04.2022).

[5] Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 4 апреля 2019 г. по делу № 33-4939/19. URL: https://www.mos-gorsud.ru/rs/tushinskij/cases/docs/content/ff6edc8a-65f8-4870-bd2c-a2465e0f6070 (дата обращения: 28.04.2022).

кать новую работу для поддержания дохода, существование рисков долгосрочной безработицы, риски незащищенности работников в условиях новых форм занятости и административное бремя, возлагаемое на тех, кого называют независимыми подрядчиками, являются серьезными недостатками. Еще одним минусом гиг-занятости является ее неустойчивость. Неустойчивую занятость принято определять как вынужденную утрату работником стандартных трудовых отношений, основанных на трудовом договоре с неопределенным сроком и полным рабочим временем [11, с. 103]. Работодатели также пользуются гибкостью этого типа рабочей силы, и у них есть большой финансовый стимул классифицировать работников как независимых подрядчиков, чтобы избежать бремени, которое возникает вместе с работодателем, таких как налоги на доходы физических лиц, страховые взносы и пр. Социально-трудовые отношения таких групп наемных работников можно охарактеризовать как нестабильные, в силу отсутствия, во-первых, традиционного бессрочного трудового контракта, а, во-вторых, традиционных механизмов предоставления социальных гарантий [12, с. 70]. Однако в настоящее время наблюдается большой рост гиг-работников во многих случаях люди, работающие в рамках трудового договора, берут дополнительную работу пользуясь услугами цифровых платформ. Но многие работники рассматривают свою гиг-работу как работу на полную ставку [16].

3. Гражданско-правовое оформление отношений между оператором цифровой платформы и партнерами

Как видно оформление отношений между операторами платформ и их партнерами в большинстве случаев происходит посредством гражданско-правового инструментария, нежели положений трудового законодательства. При этом в настоящий момент происходит отход от идеи того, что платформы маскируют трудовые отношения гражданско-правовыми с целью минимизации гарантий, предоставляемых партнеру платформы, таким образом высвобождая экономические и организационные ресурсы, необходимых для роста и развития инновационного бизнеса, хотя в литературе можно встретить и иные точки зрения [13, с. 47].

Приходится признать, что взаимоотношения между платформами и партнерами все же значительно отличаются от традиционных форм взаимодействия работодателя и работника, что требует иного подхода к правовому регулированию и оформлению правоотношений между ними. В частности, в рамках гиг-экономики «работник» получает больше свободы действий и возможностей для организации своего времени и труда. У него нет привязки к рабочему времени и времени отдыха, определенными работодателем, а сама деятельность на платформе зачастую является не основной формой занятости и рассматривается в качестве подработки.

Анализ глубинных интервью, проводимый Высшей школой экономики, среди представителей платформ, а также органов государственной власти, позволил заключить, что респонденты сходятся во мнении, что «нельзя превращать занятых посредством платформ в наемных работников, поскольку это убивает инновационную экономику» [14, с. 63].

Между тем, по нашему мнению, нельзя и заключить что действующего гражданско-правового законодательства достаточно для урегулирования правоотношений, возникающих между платформами и их партнерами. Так, гражданские правоотношения регулируются на основе принципов равенства, автономии воли и свободы договора (ст. 1 ГК РФ), что в ряде случаев приводит к злоупотреблениям со стороны экономически более сильных субъектов, поскольку формальное юридическое равенство еще не означает фактическое равенство переговорных возможностей.

В настоящее время владельцы цифровых платформ получили значительный контроль над рынками товаров и услуг, за счет того, что цифровая платформа является точкой входа на эти рынки как для потребителей, так и для поставщиков. При этом поскольку сама платформа является коммуникативным сервисом, позволяющим потребителю найти поставщика и наоборот, правообладатель платформы контролирует не только рынок собственных услуг, но и все прочие рынки, где коммуникация между контрагентами происходит за счет использования платформы [15, с. 38].

Конечно, такого рода контроль становится достижим только в случае отсутствия достаточно большого числа конкурирующих на рынке платформ и концентрации подавляющего количества потребителей и поставщиков вокруг платформы-монополиста. Однако, именно такая ситуация и складывается на большинстве цифровых рынков.

Появлению платформ-монополистов способствуют два фактора. Первый связан с тем, что разработка, внедрение и продвижение цифровых платформ требуют значительных экономических и организационных ресурсов. Которые, как правило, отсутствуют у молодых технологических компаний, но

зато с избытком имеются у технологических гигантов. Таким образом появлению большого числа конкурирующих цифровых платформ препятствует высокая цена входа на рынок оказываемых ими услуг. Ситуация усугубляется так же тем, что значительное число услуг, оказываемых правообладателем платформы, предоставляются бесплатно, что исключает возможность быстрой окупаемости вложений.

Второй фактор, препятствующий появлению большого числа платформ, это так называемые сетевые эффекты. Будучи коммуникативным сервисом, обеспечивающим связь контрагентов на рынке, цифровые платформы приобретают ценность и значение только в том случае, если у них имеется значительное число пользователей. При этом, чем больше у платформы пользователей, тем ценнее она для них становится и тем больше она привлекает новой аудитории. Естественно, что преимуществами сетевого эффекта скорее могут воспользоваться те участники рынка, которые уже имеют лояльную аудиторию, использующую другие их продукты, нежели новые участники рынка.

Сетевой эффект усиливается также за счет препятствий для ухода с платформы. Такие препятствия, как правило, связаны с привыканием пользователя к определенным интерфейсам и возможностям и, соответственно, необходимостью осваивать инструменты, предоставляемые конкурирующей платформой.

Таким образом, появление и доминирование на цифровых рынках небольшого числа цифровых платформ можно считать естественным следствием процесса их разработки и функционирования.

Такое доминирование делает фактически невозможным для контрагентов получение каких-либо индивидуальных условий сотрудничества, вынуждая их соглашаться с условиями, предлагаемыми платформой без каких-либо изменений. В результате базовый механизм гражданского законодательства, направленный на исключение злоупотреблений при заключении договора, в виде автономии воли и формальном юридическом равенстве контрагентов, оказывается выключен. Вероятно, из-за монопольного положения платформ, бессильными окажутся также и существующие в настоящий момент механизмы защиты слабой стороны, вроде изменения условий договора присоединения в судебном порядке (п. 2 ст. 428 ГК РФ).

Такое положение вещей требует вмешательство со стороны государства в виде установления справедливых гарантий для слабой стороны путем принятия императивных норм. В число таких гарантий можно было бы включить распространение на партнеров цифровых платформ, являющихся физическими лицами, некоторых гарантий, предусмотренных трудовым законодательством, в частности гарантии минимального размера оплаты труда и социального страхования в том случае, если работа с платформой является их единственной формой занятости и соответствующие гарантии не обеспечиваются в рамках традиционных трудовых отношений.

Следует отметить, что в ряде стран существует опыт распространения социальных гарантий на лиц, работающих по гражданско-правовым договорам. Так, в Канаде была введена категория «зависимого контрагента», под которую попадали лица, не рассматривавшиеся в качестве работников по трудовому законодательству [16, p. 651]. Схожая практика есть в Республике Корея и Индии [14, с. 25–27].

4. Распределение ответственности между цифровой платформой и ее партнерами

Наряду с социальными гарантиями и защитой слабой стороны при оформлении отношений платформы и ее партнера, в рамках гиг-экономики также весьма противоречивым является и вопрос распределения ответственности между ними в случае возникновения деликта или нарушения договорного обязательства.

Исходя из общих положений о возникновении обязательств из причинения вреда вред подлежит возмещению непосредственно лицом его причинившим (п. 1 ст. 1064 ГК РФ). Принимая во внимание, что цифровая платформа оказывает главным образом информационные услуги, а непосредственно работа, услуга или товар предоставляются контрагенту партнером платформы, очевидно, что действующее законодательство возлагает ответственность за вред причинный в результате их недостатка на партнера цифровой платформы, а не на ее владельца.

Схожим образом дело обстоит и при договорной ответственности, поскольку лицом, ответственным за исполнение договора, заключенного при посредничестве цифровой платформы, выступает опять же не владелец цифровой платформы, а его партнер.

Между тем, такой подход не в полной мере соотносится с реальным содержанием отношений, возникающих между платформой, ее партнерами и пользователями.

Так, цифровая платформа, выступая посредником в заключении сделки, в отличии от классического посредника зачастую определяет определенные рамки и стандарты предложения товара, услуги или работы, заставляя продавцов и исполнителей

подстраиваться под собственные требования. Так, агрегаторы такси, такие как Uber или Яндекс, определяют цену поездки, предъявляют требования к автомобилю и водителю, устанавливают правила взаимодействия между водителем и пассажиром. Указанные требования подкрепляются санкциями за их невыполнение вплоть до полного исключения доступа провинившегося исполнителя к платформе. Схожие механизмы задействуются и другими агрегаторами, будь то гостиничные услуги, биржи фриланса или подбор домашнего персонала. Общей чертой платформ-агрегаторов является наличие контроля в отношении продавцов и исполнителей.

В отношении взаимодействия платформ с пользователями наблюдается иная закономерность. Платформа агрегатор как правило стремиться максимально опосредовать общение и договоренности своих пользователей с непосредственными исполнителями, замкнув всю их коммуникацию на себя, а в некоторых случаях и минимизируя информацию о самом исполнителе и характере его взаимоотношений с платформой. В результате в глазах пользователя фигуры платформы-агрегатора и исполнителя, продавца практически сливаются воедино, последние растворяются в личности платформы.

Приведенная выше стратегия цифровых платформ является полностью оправданной с точки зрения ведения бизнеса и экономики. Она позволяет максимально привязать к себе пользователей, продавцов и исполнителей, что предотвращает уход расчетов между ними в тень, а значит и защищает доходы агрегатора, которые могут формироваться из процента, полученного по сделке или из продажи рекламы (в этом случае платформе не выгодно формирование постоянных, долгосрочных отношений между пользователями и исполнителями работ и услуг). Но эта же стратегия заставляет усомниться в справедливости применения к цифровым платформам стандартного подхода к ответственности.

Наиболее ярко этот дисбаланс проявляется в сфере защиты прав потребителей, в рамках которой уход платформы от ответственности означает устранение от нее наиболее экономически сильного субъекта, определяющего характер рынка и правила взаимодействия на нем.

Фактически применения стандартной модели ответственности для цифровых платформ на потребительском рынке означает, что как потребитель, так и партнер цифровой платформы, являясь экономически слабыми субъектами, оказываются во власти произвола или доброй воли цифрового монополиста, что резко отличатся от гарантий, обычно предоставляемых государствам как потребителям, так и работникам в рамках трудовых отношений.

Неудивительно, что по крайней мере в части защиты прав потребителей суды изыскивают правовые подходы, позволяющие привлечь к ответственности не непосредственного исполнителя или продавца, а цифровую платформу.

В настоящий момент существует два основных подхода к обоснованию ответственности цифровой платформы при нарушении прав потребителя: объективный и субъективный [17, p. 13].

В рамках объективного подхода правоприменитель фокусирует свое внимание на характере правоотношений, возникающих между платформой и потребителем, и тщательным образом анализирует роль платформы в предоставлении услуги, работы или продаже товара. При наличии существенного влияния платформы на исполнителя или продавца в части исполнения обязательства перед потребителем платформа может быть расценена судом как непосредственный исполнитель или продавец и привлечена к ответственности.

Данный подход нашел свое отражение в практике судов США. Так в деле *Oberdorf v. Amazon.com Inc*.[6] истица подала в суд на Амазон за вред, причиненный в результате использования некачественного ошейника для собак, который она приобрела посредством он-лайн платформы.

Квалифицируя *Amazon* в качестве продавца суд указал, что «хотя *Amazon* непосредственно не влияет на разработку и производство товара, он осуществляет существенный контроль над поставщиками. Поставщики подписали Соглашение *Amazon*, которое предоставляет последнему “право по собственному усмотрению приостанавливать, запрещать или удалять любой товар”, “приостанавливать любые платежи” поставщикам, “устанавливать ограничения на транзакции” и “прекращать или приостанавливать любую Услугу по любой причине в любое время”. Таким образом, *Amazon* имеет полное право по своему усмотрению удалять небезопасные продукты со сво-

[6] Oberdorf v. Amazon.com Inc, No. 18-1041 (3d Cir. 2019) // JustiaJustia US Law. URL: https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca3/18-1041/18-1041-2019-07-03.html.

его веб-сайта. Возложение безвиновной ответственности на *Amazon* было бы стимулом для этого»[7].

Кроме того, суд указал, что *Amazon* «является единственным участником маркетинговой цепочки, доступным пострадавшему истцу для возмещения ущерба».

Аналогичный подход был применен судом апелляционной инстанции и в деле *Angela Bolger v. Amazon.com LLC*, в котором истец подал в суд за ущерб, причиненный неисправной сменной батареей ноутбука, приобретенной на платформе[8].

Наряду с объективным подходом в ряде юрисдикций развивается субъективный подход, который предполагает анализ со стороны суда не столько природы деятельности самой платформы, сколько восприятие такой деятельности со стороны потребителя.

В качестве примера можно привести судебную практику Дании в контексте двух дел относительно ответственности операторов платформ *GoLeif.dk* и *Booking.com* [18].

Платформа *GoLeif.dk* предлагала своим пользователем услуги по покупке авиабилетов, сравнении цен и маршрутов. В споре оператора данной платформы с потребителем суд рассматривал ситуацию, в рамках которой потребитель приобрел через платформу авиабилеты из Копенгагена в Ниццу и обратно. Потребитель смог вылететь в Ниццу, однако обратный полет не состоялся поскольку авиакомпания обанкротилась. Суд пришел к выводу, что платформа несет ответственность перед истцом, поскольку потребитель, приобретая билеты, мог предположить, что имеет дело непосредственно с *GoLeif.dk*, а не с авиакомпанией, так как на сайте *GoLeif.dk* не было достаточно четко указано, что исполнителем услуги является именно авиакомпания.

В то же время в деле Booking.com суд пришел к противоположному выводу, посчитав что платформа не может нести ответственность за нарушение со стороны гостиницы, поскольку для потребителя было в достаточной степени очевидно, что заявитель должен был понимать, что услуги по временному проживанию ему оказывает гостиница, а не *Booking.com*, выступающий лишь посредником при заключении сделки.

В Российской Федерации единого подхода к разрешению вопроса ответственности платформы перед потребителем не сложилось, однако точечно также применяется субъективный подход. Так в случае с платформами агрегаторами такси данный вопрос разрешается в соответствии с принятым в 2018 г. разъяснением Верховного суда РФ, данным в Постановлении пленума от 26 июня 2018 г. № 26.

В соответствии с подходом, выбранным Верховным судом, «Лицо, к которому обращается клиент для заключения договора перевозки пассажиров и багажа, отвечает перед пассажиром за причиненный в процессе перевозки вред, если оно заключило договор перевозки от своего имени либо из обстоятельств заключения договора (например, рекламные вывески, информация на сайте в сети «Интернет», переписка сторон при заключении договора и т. п.) у добросовестного гражданина-потребителя могло сложиться мнение, что договор перевозки заключается непосредственно с этим лицом, а фактический перевозчик является его работником либо третьим лицом, привлеченным к исполнению обязательств по перевозке».

Несмотря на то, что разъяснения Верховного суда относительно ответственности агрегаторов такси в целом укладываются в общий субъективный подход к ответственности операторов цифровых платформ, они сформулированы как узкоспециализированные и прямо применяться могут лишь по отношению к агрегаторам такси. К операторам иных цифровых платформ указанные разъяснения могут быть применены в порядке аналогии, однако российские суды как привило не охотно пользуются данным правовым инструментом, предпочитая ему буквальное применение положений закона.

Анализируя оправданность и эффективность объективного и субъективного подходов к ответственности операторов цифровых платформ перед потребителями следует отметить, что оба подхода имеют общий недостаток. В рамках них вопрос ответственности оператора решается путем фактического слияния его роли с ролью продавца товара или исполнителя услуги. Сама возможность привлечения его к ответственности ставится в зависимость от такого замещения ролей, что, во-первых, на наш взгляд необоснованно игнорирует различия между деятельностью продавца и исполнителя и деятельностью оператора, а, во-вторых, открывает простор для достаточно широкого усмотрения суда или иного правоприменителя, что снижает гарантии правовой определенности.

[7] Oberdorf v. Amazon.com Inc, No. 18-1041 (3d Cir. 2019).

[8] Bolger v. Amazon.com, LLC // JustiaJustia US Law. URL: https://law.justia.com/cases/california/court-of-appeal/2020/d075738.html.

ISSN 2658-4050 (Online)

Следует отметить, что применение субъективного подхода несет в себе определенные риски правовой неопределенности, вступая в противоречие с принципом правомерных ожиданий, подразумевающим, что законодательство должно быть вполне ясным и применяться предсказуемым образом.

Кроме того, решая проблему возмещения вреда потребителю, оба эти подхода никак не отвечают на вопрос о пределах ответственности непосредственного исполнителя и продавца, к которому владелец цифровой платформы может обратиться с регрессным требованием. Так, действующее российское законодательство предполагает в случае предъявления такого регрессного иска возмещение ущерба платформе в полном объеме, включая, в отличии от положений трудового законодательства в случае, если непосредственным причинителем вреда был бы работник. Вопрос пределов и разграничения ответственности между цифровой платформой и ее партнерами на наш взгляд также нуждается в проработке в контексте положений о защите слабой стороны договора.

Выработанные в рамках потребительских отношений подходы к ответственности цифровых платформ также не решают вопрос распределения ответственности в случае, если потерпевшим лицом выступает не потребитель. Что ставит в неравные условия в вопросе возмещения вреда, например, пассажира такси и сбитого пешехода. Если первому ущерб возместит цифровая платформа, то перед вторым ответственность по общему правилу нести будет непосредственный исполнитель – партнер цифровой платформы.

Сказанное недвусмысленным образом свидетельствует о необходимости разработки самостоятельных оснований ответственности цифровых платформ, учитывающих специфику их деятельности с тем, чтобы распределить бремя такой ответственности в соответствии с реальным экономическим содержанием возникающих правоотношений и принципом справедливости.

Следует отметь, что за основу таких положений могут быть взяты основания ответственности работодателя за вред, причиненный его работником (ст. 1068 ГК РФ), как вероятно наиболее близкие по своей правовой природе.

5. Адаптация правового регулирования налоговых правоотношений к условиям гиг-экономики

Уход от традиционных трудовых отношений между гиг-работником и цифровой платформой, переход к некой гибридной модели, предопределяет и изменение налоговых правоотношений с участием этих лиц. Возникает ряд вопросов, требующих своего решения:

– какие налоги должен уплачивать гиг-работник, должен ли быть какой-то специальный налоговый режим;

– как должен решаться вопрос с уплатой страховых взносов, должны ли они быть обязательными или добровольными;

– какую роль в налоговых отношениях будут играть цифровые платформы, должны ли они выступать в роли налоговых агентов или лиц, предоставляющих сведения;

– какие требования к гиг-работникам, как к налогоплательщикам, должно предъявлять налоговое законодательство с точки зрения ведения учета и предоставления отчетности;

– каким образом должен осуществляться налоговый контроль за гиг-работниками и цифровыми платформами.

В России пошли по пути введения специального налогового режима для самозанятых лиц – налога на профессиональный доход, который введен в порядке эксперимента на 10 лет до конца 2028 г.[9] При этом само понятие самозанятый в законе не раскрывается, что предопределяет исследование самозанятых как с точки зрения налогового законодательства [19–22], так и их правового статуса в других отношениях [23].

По состоянию на 31 марта 2022 г. в России зарегистрировано 4 546 691 плательщиков налога на профессиональный доход, из них 4 290 581 – это физические лица, не имеющие статус индивидуального предпринимателя, 256 110 – индивидуальные предприниматели[10].

Наиболее остро стоит вопрос об уплате самозанятыми страховых взносов, поскольку по российскому законодательству уплата страховых взносов на пенсионное страхования и социальное страхование не является обязательным (что касается меди-

[9] Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

[10] Сведения о количестве самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход». URL: https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html (дата обращения: 28.04.2022).

ISSN 2542-1514 (Print)

цинского страхования, то часть уплаченного налога в размере 37 % идет в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования). Граждане могут добровольно производить отчисления в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ путем заключения договоров, но это не пользуется популярностью у самозанятых лиц. По оценкам ФНС, «лишь 0,3 % самозанятых, зарегистрированных в системе «мой налог» как плательщики налога на профессиональный доход, воспользовались правом купить страховые пенсионные взносы» [25]. Именно отсутствие страховых взносов у самозанятых лиц делает для организаций таким привлекательным использование их «труда» вместо заключения с гражданами трудовых договоров. Зачастую, в тех случаях, когда можно не нанимать работников в штат, а заключить договор с самозанятым на выполнение работ (оказание услуг), организации так и делают. В связи с этим налоговые органы обращают внимание на признаки подмены трудовых отношений гражданско-правовыми (письма ФНС России от 16 сентября 2021 г. № АБ-4-20/13183@, от 15 апреля 2022 г. № ЕА-4-15/4674@) и активно осуществляют контроль за такими организациями. В тоже время, следует обратить внимание, что в отношении цифровых платформ, которые и используют часто труд самозанятых, внимание налоговых органов не такое пристальное. Тем более часть из них имеют официальный статус операторов электронных площадок, через которые и работают самозанятые.

В связи с ростом числа самозанятых лиц и необходимостью оценки долгосрочного влияния неуплаты ими страховых взносов представляется целесообразным изучения зарубежного опыта с точки зрения возложения на самих самозанятых или, например, цифровые платформы, обязанности по уплате страховых взносов [24–26]. Например, в Казахстане в Единый совокупный платеж входят и социальные платежи во внебюджетные фонды [27, с. 125].

Возможны различные варианты решения вопроса: возложение обязанности по уплате страховых взносов на самозанятых; возложение обязанности по уплате страховых взносов на цифровые платформы; совместная оплата двумя сторонами страховых взносов; стимулирование добровольной уплаты страховых взносов самозанятыми; установление дифференцированных ставок по уплате страховых взносов для самозанятых исходя из различных критериев.

Еще один вопрос, который требует своего решения, это определение роли цифровых платформ. Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» вводит специального субъекта – оператор электронной площадки, который является посредником между исполнителями и заказчиками. Дискуссионным является положение о наделении такого лица статусом налогового агента с целью исчисления и удержания у самозанятого налога с полученного дохода. Например, О.И. Лютова отмечает, что с увеличением числа самозанятых лиц на налоговые органы ляжет дополнительная нагрузка по исчислению налога на профессиональный доход, что ставит целесообразным вопрос о наделении операторов электронных площадок статусом налогового агента [28]. В то же время само понятие «оператор электронной площадки» требует своего дальнейшего исследования, поскольку то понятие, которое используется в налоговом законодательстве, не совсем совпадает с иными терминами, например, «владелец агрегатора информации о товарах (услугах)», которые используется применительно к защите прав потребителей.

Этот вопрос актуален и в целом с точки зрения рассмотрения, а кто именно и в каком порядке должен исчислять и уплачивать налог с самозанятых лиц. Как отмечается в литературе, скоро «модели цифрового взаимодействия, осуществляемого в рамках налоговых отношений с участием самозанятых, могут быть перенесены на другие налоги и специальные налоговые режимы» [21, с. 81]. Действительно в настоящее время налог на профессиональный доход является наиболее прогрессивным с точки зрения освобождения налогоплательщика от постановки на налоговый учет, исчисление налога, уплату налога, поскольку минимизировал обязанности налогоплательщика, максимально упростив все процедуры, что делает для самозанятого уплату налога не обременительной. Следует признать, что и в этом случае не все самозанятые могут полностью справиться с уплатой налога, что вызывает необходимость дальнейшего совершенствования таких процедур, в том числе путем автоматизации самой функции уплаты налога.

Российский опыт налогообложения самозанятых следует признать одним из наиболее успешных в мировой практике, поскольку не всегда для налогоплательщиков создаются такие упрощенные процедуры. Так, например, в США, налоговое законодательство считает гиг-работников «владельцами бизнеса», что налагает на них обременительные требования по ведению учета и отчетности [29].

ISSN 2658-4050 (Online)

С одной стороны, самозанятые в России получают очевидные плюсы от порядка исчисления и уплаты налога на профессиональный доход. С другой стороны, появляются новые модели налогового контроля, реализующиеся в рамках администрирования налога на профессиональный доход, который в литературе назвали «одним из первых эффективных механизмов постоянного внепроверочного налогового контроля» [30, с. 83]. Таким образом, возникает необходимость продолжения разработки такого налогового контроля, как за самими самозанятыми, так и за организациями, с которыми они работают.

6. Выводы

Исходя из вышеизложенного, мы видим, что переход от «классических» индустриальных трудовых отношений между работодателем и работником к отношениям, основанные на гиг-экономики с использованием цифровых платформ для связи работника с его заданием, создал проблемы при классификации договоренностей о найме в трудовом законодательстве. В сложившейся ситуации государству необходимо проделать большую работу: 1) сфера гиг-экономики требует составления четкой терминологии, а также анализа и выявления функций цифровых платформ и гиг-работников, то требует внесение изменений в трудовое законодательство; 2) исходя из опыта Калифорнии предлагаем разработать критерии для гиг-работников или независимых подрядчиков, одним из критериев можно предложить: выполнение работы гиг-работником без контроля нанимающей фирмы. Контроль нанимающей фирмы должен ограничиваться принятием или отклонением результатов, которых достигает гиг-работник, а не тем, как он их достигает. 3) Необходимо отграничить сферу регулирования наемного труда от сферы регулирования гиг-занятости, вывести гиг-занятость из-под регулирования трудового законодательства в целях развития, а не торможения гиг-экономики в целом. Развитие трудового законодательства должно идти в русле поддержания конкурентоспособности локальной организации труда, основанной на трудовых отношениях, как эффективной формы взаимодействия по применению труда.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показывает, что краеугольным камнем правового регулирования в области гиг-экономики является вопрос правового оформления отношений между цифровыми платформами и их партнерами. Так, при жестком подходе, отождествляющем данные отношения с трудовыми, гиг-экономика утрачивает свою специфичность, цифровые платформы во многом утрачивают свои конкурентные преимущества, а в некоторых случаях и возможность функционирования. В тоже же время сложившиеся в настоящее время отношения в области занятости физических лиц на цифровых платформах позволяют говорить о наличии определенных отличий таких отношений от трудовых, проявляющихся главным образом в большей свободе на стороне «работника» и меньшим контролем со стороны работодателя – цифровой платформы, а также непостоянным характером такой формы занятости и ее субсидиарности к более традиционным формам.

Между тем, наличие все же определенного процента людей, рассматривающих такую форму занятости как основную, делает необходимым выработку определенных положений в законе, позволяющих предоставить им социальные гарантии по аналогии с теми, что получает работник в рамках трудовых отношений. Такие гарантии могут быть предоставлены путем установления прямых требований о их предоставлении в гражданском законодательстве качестве мер, направленных на защиту слабой стороны договора.

Специфичность отношений между платформами и ее контрагентами также ставит вопрос о необходимости реформирования положений о гражданско-правовой ответственности, направленного на формулирования специальных оснований ответственности цифровых платформ, распределение этой ответственности между ними и их партнерами. За основу для таких положений могут быть взяты действующие нормы об ответственности работодателя за вред, причиненный его работником.

Смена трудовых отношений между работников и работодателем на отношения между цифровой платформой и гиг-работников предопределяет трансформацию налоговых правоотношений, в части следующих аспектов: какие налоги должен уплачивать гиг-работник, должен ли быть какой-то специальный налоговый режим; как должен решаться вопрос с уплатой страховых взносов, должны ли они быть обязательными или добровольными; какую роль в налоговых отношениях будут играть цифровые платформы, должны ли они выступать в роли налоговых агентов или лиц, предоставляющих сведения; какие требования к гиг-работникам, как к налогоплательщикам, должно предъявлять налоговое законодательство с точки зрения ведения учета и предоставления отчетности; каким образом должен осуществляться налоговый контроль за гиг-работниками и цифровыми платформами.

ISSN 2542-1514 (Print)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ячменева В. М. Становление трудовых отношений в цифровой экономике: реалии и перспективы / В. М. Ячменева, Е. Ф. Ячменев // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. – 2020. – № 4 (53). – С. 87–94.

2. Садовая Е. С. Цифровая экономика и новая парадигма рынка труда / Е. С. Садовая // Мировая экономика и международные отношения. – 2018. – Т. 62, № 12. – С. 35–45. – DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45.

3. Хныкин Г. В. Прекариат как субъект трудовых отношений / Г. В. Хныкин // Законодательство. – 2019. – № 2. – С. 34–39.

4. Todolí-Signes A. The 'gig economy': employee, self-employed or the need for a special employment regulation? / A. Todolí-Signes // Transfer: European Review of Labour and Research. – 2017. – Vol. 23, iss. 2. – P. 193–205. – DOI: 10.1177/1024258917701381.

5. Лузгина О. А. Социально-экономические последствия внедрения гигономики в промышленном бизнесе / О. А. Лузгина, М. Г. Кузьмина // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 4 (52). – С. 106–116.

6. Шевчук А. В. От фабрики к платформе: автономия и контроль в цифровой экономике / А. В. Шевчук // Социология власти. – 2020. – № 1. – С. 30–54.

7. Лютов Н. Л. Водители такси, выполняющие работу через онлайн-платформы: каковы правовые последствия "уберизации" труда? / Н. Л. Лютов, И. В. Войтковская // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 6 (115). – С. 149–159.

8. Krause I. Coworking Space: A Window to the Future of Work? / I. Krause // Foresight and STI Governance. – 2019. – № 13 (2). – P. 52–60.

9. Jian Lin, Jeroen de Kloet. Platformization of the Unlikely Creative Class: Kuaishou and Chinese Digital Cultural Production / Jian Lin, Jeroen de Kloet // Social Media + Society. – 2019. – № 5 (4). – DOI: 10.1177/2056305119883430.

10. Нехода Е. В. Трансформация рынка труда и занятости в цифровую эпоху / Е. В. Нехода, Ли Пань // Экономика труда. – 2021. – Т. 8, № 9. – С. 897–916. – DOI: 10.18334/et.8.9.113408.

11. Лютов Н. Л. Адаптация трудового права к развитию цифровых технологий: вызовы и перспективы / Н. Л. Лютов // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 6 (103). – С. 98–107.

12. Садовая Е. С. Международные стандарты в сфере труда: институты и механизмы реализации (опыт развитых стран и России) / Е. С. Садовая. – М. : ИМЭМО РАН, 2013. – 205 с.

13. Лютов Н. Л. Влияние нетипичных форм занятости на социально-экономическое развитие / Н. Л. Лютов // Уровень жизни населения регионов России. – 2020. – Т. 16, № 1. – С. 43–50. – DOI: 10.19181/lsprr.2020.16.1.4.

14. Платформенная занятость: определение и регулирование / авт. коллектив: О. В. Синявская, С. С. Бирюкова, А. П. Аптекарь, Е. С. Горват, Н. Б. Грищенко, Т. Б. Гудкова, Д. Е. Карева. – М. : НИУ ВШЭ, 2021. – 77 с.

15. Иванов А. Ю. Антимонопольное регулирование, цифровые платформы и инновации: Дело google и выработка подходов к защите конкуренции в цифровой среде / А. Ю. Иванов, А.И. Доценко // Закон. – 2016. – № 3. – С. 31–45.

16. Cherry M. A. Dependent contractors in the gig economy: A comparative approach / M. A. Cherry, A. Aloisi // SSRN Electronic Journal. – 2016. – Vol. 66. – P. 635–689.

17. Filatova-Bilous N. Once again platform liability: On the edge of the" Uber" and" Airbnb" cases / N. Filatova-Bilous // Internet Policy Review. – 2021. – Vol. 10, №. 2. – P. 13–14.

18. Ostergaard K. Platform Intermediaries in the Sharing Economy: Questions of Liability and Remedy / K. Ostergaard, S. Sandfeld Jakobsen // Nordic Journal of Commercial Law. – 2019. – № 1. – P. 20–41. – DOI: 10.5278/ojs.njcl.v0i1.3299.

19. Бакаева О. Ю. Перспективы правового регулирования налогообложения самозанятых граждан / О. Ю. Бакаева // Налоги. – 2018. – № 5. – С. 3-6.

20. Беликов Е. Г. Правовое регулирование и перспективы применения специального налогового режима «налог на профессиональный доход» / Е. Г. Беликов, Е. В. Юдина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 1 (138). – С. 198–203.

21. Лютова О. И. Налог на профессиональный доход: проблемы совершенствования правового регулирования / О. И. Лютова // Современное общество и право. – 2021. – № 2 (51). – С. 81–85.

22. Миронова С. М. Налогообложение самозанятых лиц (некоторые вопросы применения налога на профессиональный доход) / С. М. Миронова, Е. Я. Стеценко // Право и экономика. – 2019. – № 9 (379). – С. 74–79.

23. Ручкина Г. Ф. К вопросу о совершенствовании правового регулирования деятельности самозанятых граждан в Российской Федерации / Г. Ф. Ручкина // Налоги. – 2020. – № 1. – С. 42–46.

24. Бурлак А. В. Расширение сферы социального страхования самозанятых граждан стран БРИКС (на примере Бразилии) / А. В. Бурлак // Вестник Омской юридической академии. – 2018. – Т. 15, № 1. – С. 40–44.

25. Фрумина С. В. Опыт Малайзии в использовании стимулирующих механизмов при пенсионном обеспечении самозанятых граждан / С. В. Фрумина // Самоуправление. – 2020. – Т. 2, № 2 (119). – С. 575–579.

26.Фрумина С. В. Опыт развивающихся стран в организации пенсионного обеспечения самозанятых граждан, пример Сингапура / С. В. Фрумина // Проблемы экономики и юридической практики. – 2020. – Т. 16, № 3. – С. 46–50.

27. Серова А. В. Проблемы правового статуса самозанятых в Российской Федерации и Республике Казахстан: налогово-правовое и социально-трудоправовое исследование / А. В. Серова, С. И. Серов // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 4 (118). – С. 118–132.

28. Лютова О. И. Операторы электронных площадок как субъекты налогового права / О. И. Лютова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – № 3 (42). – С. 224–232.

29. Thomas K. D. Taxing the Gig Economy / K. D. Thomas // University of Pennsylvania Law Review. – 2018. – Vol. 166. – P. 1415–1473. – DOI: 10.2139/ssrn.2894394.

30. Цинделиани И. А. Совершенствование налогового контроля в условиях цифровизации / И. А. Цинделиани, Т. А. Гусева, А. В. Изотов // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 1. – С. 77–87. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).77-87.

REFERENCES

1. Yachmeneva V.M., Yachmenev E.F. Formation of labor relations in the digital economy: realities and prospects. *Nauchnyi vestnik: finansy, banki, investicii,* 2020, no. 4 (53), pp. 87–94. (In Russ.).

2. Sadovaya E.S. Digital economy and a new paradigm of the labor market. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62. no. 12, pp. 35–45. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-35-45. (In Russ.).

3. Khnykin G.V. Precariat as a subject of labor relations. *Zakonodatel'stvo,* 2019, no. 2, pp. 34–39. (In Russ.).

4. Todolí-Signes A. The ‘gig economy’: employee, self-employed or the need for a special employment regulation? *Transfer: European Review of Labour and Research,* 2017, vol. 23, iss. 2, pp. 193–205. DOI: 10.1177/1024258917701381.

5. Luzgina O.A., Kuzmina M.G. Socio-economic consequences of the introduction of gigonomics in industrial business. *Izvestiya VUZov. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki,* 2019, no. 4 (52), pp. 106–116. (In Russ.).

6. Shevchuk A.V. From Factory to Platform: Autonomy and Control in the Digital Economy. *Sotsiologiya vlasti,* 2020, no. 1, pp. 30-54. (In Russ.).

7. Lyutov N. L., Voytkovskaya I. V. Taxi drivers doing work through online platforms: what are the legal consequences of "uberization" of labor? *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava,* 2020, vol. 15, no. 6 (115), pp. 149–159. (In Russ.).

8. Krause I. Coworking Space: A Window to the Future of Work? *Foresight and STI Governance,* 2019, no. 13 (2), pp. 52–60.

9. Jian Lin, Jeroen de Kloet. Platformization of the Unlikely Creative Class: Kuaishou and Chinese Digital Cultural Production. *Social Media + Society,* 2019, no. 5 (4). DOI: 10.1177/2056305119883430.

10. Nekhoda E.V., Pan Li. Transformation of the labor market and employment in the digital era. *Ekonomika truda,* 2021, vol. 8, no. 9, pp. 897–916. DOI: 10.18334/et.8.9.113408. (In Russ.).

11. Lyutov N.L. Adaptation of labor law to the development of digital technologies: challenges and prospects. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava,* 2019, no. 6 (103), pp. 98–107. (In Russ.).

12. Sadovaya E.S. *International Labor Standards: Institutions and Implementation Mechanisms (Experience of Developed Countries and Russia)*. Moscow, IMEMO RAS Publ., 2013. 205 p. (In Russ.).

13. Lyutov N.L. Influence of atypical forms of employment on socio-economic development. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii,* 2020, vol. 16, no. 1, pp. 43–50. DOI: 10.19181/lsprr.2020.16.1.4. (In Russ.).

14. Sinyavskaya O.V., Biryukova S.S., Aptekar A.P., Gorvat E.S., Grishchenko N.B., Gudkova T.B., Kareva D.E. *Platform employment: definition and regulation*. Moscow, HSE Publ., 2021. 77 p. (In Russ.).

15. Ivanov A.Yu., Dotsenko A.I. Antimonopoly regulation, digital platforms and innovations: The google case and the development of approaches to protecting competition in the digital environment. *Zakon,* 2016, no. 3, pp. 31–45. (In Russ.).

16. Cherry M.A., Aloisi A. Dependent contractors in the gig economy: A comparative approach. *SSRN Electronic Journal,* 2016, vol. 66, pp. 635–689.

17. Filatova-Bilous N. Once again platform liability: On the edge of the" Uber" and" Airbnb" cases. *Internet Policy Review,* 2021, vol. 10, no. 2, pp. 13–14.

18. Ostergaard K., Sandfeld Jakobsen, S. Platform Intermediaries in the Sharing Economy: Questions of Liability and Remedy. *Nordic Journal of Commercial Law*, 2019, no. 1, pp. 20–41. DOI: 10.5278/ojs.njcl.v0i1.3299.

19. Bakaeva O.Yu. Prospects for the legal regulation of taxation of self-employed citizens. *Nalogi,* 2018, no. 5, pp. 3–6. (In Russ.).

20. Belikov E.G., Yudina E.V. Legal regulation and prospects for the application of the special tax regime “tax on professional income”. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii,* 2021, no. 1 (138), pp. 198–203. (In Russ.).

21. Lyutova O.I. Tax on professional income: problems of improving legal regulation. *Sovremennoe obshchestvo i pravo,* 2021, no. 2 (51), pp. 81–85. (In Russ.).

22. Mironova S.M., Stetsenko E.Ya. Taxation of self-employed persons (some issues of applying the tax on professional income). *Pravo i ekonomika,* 2019, no. 9 (379), pp. 74–79. (In Russ.).

23. Ruchkina G.F. On the issue of improving the legal regulation of self-employed citizens in the Russian Federation. *Nalogi,* 2020, no. 1, pp. 42–46. (In Russ.).

24. Burlak A.V. Expanding the scope of social insurance for self-employed citizens of the BRICS countries (on the example of Brazil). *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii,* 2018, vol. 15, no. 1, pp. 40–44. (In Russ.).

25. Frumina S.V. Malaysian experience in the use of incentive mechanisms in the provision of pensions for self-employed citizens. *Samoupravlenie,* 2020, vol. 2, no. 2 (119), pp. 575–579. (In Russ.).

26. Frumina S.V. The experience of developing countries in organizing pensions for self-employed citizens, the example of Singapore. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki*, 2020, vol. 16, no. 3, pp. 46–50. (In Russ.).

27. Serova A.V., Serov S.I. Problems of the legal status of the self-employed in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan: tax and legal and social and labor law research. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka,* 2020, no. 4 (118), pp. 118–132. (In Russ.).

28. Lyutova O.I. Operators of electronic platforms as subjects of tax law. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo,* 2020, no. 3 (42), pp. 224–232. (In Russ.).

29. Thomas K.D. Taxing the Gig Economy. *University of Pennsylvania Law Review*, 2018, vol. 166, pp. 1415–1473. DOI: 10.2139/ssrn.2894394.

30. Tsindeliani I.A., Guseva T.A., Izotov A.V. The improvement of tax control in the conditions of digitalization. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 1, pp. 77–87. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(1).77-87. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Миронова Светлана Михайловна – доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и предпринимательского права

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Svetlana M. Mironova – Doctor of Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Financial and Business Law

Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
400066, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
E-mail: smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

Кожемякин Дмитрий Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового и предпринимательского права
Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
400066, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
E-mail: zerosu05@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9722-4136

Пономарченко Анастасия Евгеньевна – старший преподаватель кафедры финансового и предпринимательского права
Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
400066, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
E-mail: ponomarchenko.anasatsiya@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: 7096-4218; AuthorID: 990355

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Миронова С.М. Адаптация правового регулирования трудовых, гражданских, налоговых правоотношений к условиям гиг-экономики / С.М. Миронова, Д.В. Кожемякин, А.Е. Пономарченко // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 4. – С. 314–329. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).314-329.

Volgograd Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
8, Gagarina ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

Dmitry V. Kozhemyakin – PhD in Law, Associate Professor, Department of Financial and Business Law
Volgograd Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
8, Gagarina ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: zerosu05@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9722-4136

Anastasia E. Ponomarchenko – Senior Lecturer, Department of Financial and Business Law
Volgograd Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
8, Gagarina ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: ponomarchenko.anasatsiya@mail.ru
RSCI SPIN-code: 7096-4218; AuthorID: 990355

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mironova S.M., Kozhemyakin D.V., Ponomarchenko A.E. Adaptation of the legal regulation of labor, civil, tax relations to the gig economy. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 4, pp. 314–329. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(4).314-329. (In Russ.).

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ
AUTHOR GUIDELINES

1. Требования к содержанию публикации

Представляемые в журнал статьи должны излагать новые, еще не опубликованные результаты гуманитарных исследований по направлению «Юриспруденция», соответствующие тематике разделов журнала.

К публикации помимо оригинальных статей, отражающих результаты научных исследований, направленных на изучение закономерностей правоприменительной деятельности в различных сферах, принимаются также комментарии законодательства, лекции, рецензии, обзоры литературы, а также научных мероприятий, затрагивающие вопросы применения широкого спектра правовых норм.

Главная тема статьи не должна быть опубликована в других изданиях. В исключительных случаях по решению редакционной коллегии могут публиковаться ранее опубликованные результаты исследований, имеющих наибольшую значимость, с обязательным указанием источника первоначальной публикации.

В случае, если статья подготовлена коллективом авторов, то в его состав должны входить только те авторы, которые внесли значительный вклад в данное исследование. Авторы должны соблюдать правила цитирования, а также иные требования этики научных публикаций (COPE), гарантировать подлинность и корректность приводимых данных.

2. Требования к предоставляемым документам

Автор предоставляет:

1) Реферат статьи объемом около 3 тыс. знаков на английском языке, подготовленный носителем языка либо профессиональным переводчиком. Реферат должен включать предмет исследования, цель статьи (в виде подтверждения или опровержения научной гипотезы), описание методов и методологии исследования, информацию об основных научных результатах, выводы о достижении цели исследования. Реферат на русском языке не публикуется. Реферат предоставляется в том же файле, что и текст статьи.

2) Текст статьи. **Статья в обязательном порядке должна быть структурирована, каждый раздел статьи – поименован**. **В обязательном введении должна быть отражена постановка проблемы, ее актуальность, краткий обзор опубликованной по данной тематике научной литературы. В заключении – выводы о разрешении поставленной научной проблемы. В оригинальной научной статье необходимо упоминание не менее 30 источников, имеющих автора**, в научном обзоре – не менее 50–80. В том числе необходимо указать не менее 5–8 источников, индексируемых в Web of Science или Scopus. Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке.

Объем статьи должен составлять не менее 30 тыс. знаков (подсчет с пробелами) с учетом сведений об авторе, аннотации, англоязычной версии реферата, сносок, таблиц и рисунков.

Объем информационных заметок и рецензий составляет не более 10 тыс. знаков.

Приоритетная форма представления статей: посредством заполнения формы на сайте журнала https://enforcement.omsu.ru. Статьи и другие материалы для публикации также могут быть направлены в электронном виде по e-mail: omsk.ler@gmail.com, либо направлены почтой по адресу редакции: 644065, Россия, Омская область, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, каб. 311, А.Н. Костюкову.

3. Требования к оформлению статьи

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

1) Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру прописными буквами указывается название статьи, на следующей строке строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, а также организация, которую он представляет.

2) Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы дается аннотация (не менее 800 знаков) и ключевые слова (8–10), выделенные курсивом. Ниже размещается текст на английском языке в том же оформлении, что и на русском: инициалы и фамилия автора, сведения о нем, название статьи, реферат около 2 тыс. знаков (на англ. яз.) и ключевые слова. Текст статьи начинается на этой же странице. Сведения о поддержке исследования грантом размещаются в сноске, привязанной к заголовку статьи. В статье в обязательном порядке выделяются разделы, каждый раздел должен быть поименован.

3) В конце статьи приводятся данные об авторе: фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое звание, почетные звания (при наличии), должность, место работы (полное и краткое название организации, адрес с почтовым индексом), электронный адрес автора, контактные телефоны, SPIN-код в системе ScienceIndex, ORCID, ResearcherID (при наличии).

4) Таблицы располагаются после первого упоминания о них в тексте. Нумерация таблиц и рисунков сквозная по статье.

5) Рисунки располагаются после первого упоминания о них в тексте и могут выполняться следующим образом:

• во встроенном графическом редакторе MS Word;
• в графических редакторах (Adobe Photoshop, CorelDraw и т. п.);
• в векторном графическом редакторе Microsoft Visio и т. п.

4. Требования к оформлению ссылок

– В конце статьи должен помещаться список литературы (с целью определения рейтинга цитируемости). Публикации в нем оформляются в соответствии с ГОСТ 7.1-2003. **Список составляется в порядке упоминания работ в тексте статьи. Каждая работа имеет только один порядковый номер, в случае неоднократной ссылки на нее в тексте указывается каждый раз только этот номер.** В списке литературы название работы дается только один раз, в нем не допускаются указания «там же», «его же», «цит. по:» и т. п.

В случае, если источник имеет DOI, его указание обязательно.

– В тексте следует ссылаться следующим образом: в квадратных скобках ставится номер в порядке упоминания источника в тексте статьи с указанием страниц – [1, с. 34], (см., напр.: [2, с. 56]), (цит. по: [6, с. 88]), в случае ссылки на несколько номеров – [1, с. 55; 2, с. 346; 3, с. 78]. Если имеется в виду ссылка на работу в целом, то в тексте страницы допустимо не указывать. В списке литературы для статей обязательно приводятся первая и последняя страницы в журнале или в сборнике статей, для монографий указывается общее количество страниц.

– **Ссылки на нормативные акты** (включая законы, изданные отдельными брошюрами, конституции), архивные документы, рукописи, справочники, публикации из Интернета, газеты, иные источники, не имеющие авторства, на разного рода пояснения автора и т. п. оформляются в виде обычных постраничных сносок и **в список литературы не включаются**. При оформлении ссылок на газету необходимо указывать год, день и месяц ее выхода.

– Составленный по правилам список литературы должен иметь англоязычную версию, которая оформляется следующим образом: заголовки книг, статей, на которые дается ссылка, переводятся на английский язык, а названия журналов, сборников статей, на статьи из которых дается ссылка, – транслитерируются (стандарт BSI). Если журнал имеет официальное англоязычное название, оно указывается после транслитерированного через знак «=».

В качестве **образца** оформления списка рекомендуется использовать списки в статьях журнала, доступных по электронному адресу: **enforcement.omsu.ru**.

5. Процедура и условия публикации

Плата с авторов за публикацию не взимается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

Статьи регистрируются редакцией. После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Рукопись, не соответствующая тематике либо Правилам для авторов, отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с Правилами рецензирования.

Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией текста статьи (доработанного текста – в случае его доработки в соответствии с замечаниями рецензентов).

Отправляя рукопись в журнал, авторы принимают на себя обязательства отвечать на замечания рецензентов и вносить предлагаемые изменения, основанные на этих замечаниях. В спорных случаях, в том числе конфликта интересов, они могут обратиться в редакцию журнала с мотивированными возражениями или снять статью с публикации.

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики (COPE). Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат». В случае нарушения требований публикационной этики статьи, вышедшие в журнале, могут быть ретрагированы по инициативе редакции либо автора.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право», а также условиями лицензии Creative Commons Attribution License.

ISSN 2542-1514 (Print)

Индексирование и присутствие журнала в базах данных

– Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утв. Минобрнауки России (https://vak.minobrnauki.gov.ru/documents#tab=_tab:editions~).

– Web of Science™ Core Collection: Emerging Sources Citation Index™ – международная база данных научных журналов (https://mjl.clarivate.com/)

– Международная база научных статей и их метаданных (https://www.crossref.org/).

– Российский индекс научного цитирования (РИНЦ): Научная электронная библиотека eLIBRARY.RU (http://elibrary.ru/).

– AcademicKeys.com – межуниверситетская база поиска научных журналов в соответствии с профессиональной деятельностью (http://www.academickeys.com/)

– Open Archives – международная база данных (http://www.openarchives.org/)

– ResearchBib – международная мультидисциплинарная база данных научных журналов (https://www.researchbib.com/)

– Ulrich's Periodicals Directory – международная база данных периодических изданий (http://ulrichsweb.serialssolutions.com/)

– КиберЛенинка – научная электронная библиотека (https://cyberleninka.ru/)

– Google Scholar (Академия Google) – международная система поиска научных публикаций (https://scholar.google.com/)

– Bielefeld Academic Search Engine международная система поиска научной информации (http://www.base-search.net)