



ПРАВОО ПРИМЕНЕНИЕ

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

Основан в 2016 году

Т. 2, № 3 • 2018

Выходит четыре раза в год

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ

ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»

Главный редактор – А.Н. Костюков, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

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

Заместитель главного редактора – К.А. Пономарева, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, канд. юрид. наук (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 ИСПИ РАН, Президент Ассоциации юридических вузов России, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Москва, Россия)

Е.В. Гриценко – профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Санкт-Петербург, Россия)

И.А. Исавев – 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, академик МСА (г. Москва, Россия)

А.И. Казанник – профессор кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Омск, Россия)

М.П. Клейменов – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Омск, Россия)

С.Д. Князев – заведующий кафедрой конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

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

В.Л. Слесарев – заведующий кафедрой гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Москва, Россия)

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

Т.Ф. Яцук – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д-р юрид. наук (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 (г. Москва, Россия)

К.В. Арановский – профессор кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, судья Конституционного Суда Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф., 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 – заместитель начальника Омской академии МВД России по научной работе, д-р юрид. наук, проф. (г. Омск, Россия)

Ю.В. Голик – заведующий кафедрой правовых средств борьбы с преступностью Европейского университета права JUSTO, д-р юрид. наук, проф., академик МСА (г. Москва, Россия)

В.Б. Исаков – заведующий кафедрой 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 – профессор кафедры конституционного права юридического факультета имени М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 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. (г. Владивосток, Россия)

С.Э. Несмеянова – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, директор института государственного и международного права, д-р юрид. наук, проф. (г. Екатеринбург, Россия)

В.В. Сонин – научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, д-р юрид. наук (г. Владивосток, Россия)

Е.С. Шугрина – директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф. (г. Москва, Россия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Г.А. Василевич – заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь)

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

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

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

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

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

Срето Ного – профессор факультета права, государственного управления и безопасности Университета Джона Несбитта, д-р юрид. наук (г. Белград, Сербия)

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

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

Элизабетта Сильвестри – профессор кафедры гражданского процессуального права Университета Павии, д-р юрид. наук, проф. (г. Павия, Италия)

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

Лю Сянвань – профессор Юридического института Чжэнчжоуского университета, д-р юрид. наук, проф. (г. Чжэнчжоу, Китай)

Серена Форлати – ассоциированный профессор кафедры международного права Университета Феррары, д-р юрид. наук (г. Феррара, Италия)

Лю Хунянь – заместитель заведующего лабораторией экономического 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 Профсоюзам, д. 100/1, каб. 311. E-mail: omsk.ler@gmail.com

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Регистрационный номер ПИ № ФС 77-73726 от 21 сентября 2018 года.

Журнал 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: 25.12.2018. Ризографическая печать. Формат 60x84 1/8. Заказ 319. Тираж 60 экз. Свободная цена.

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

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

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



LAW ENFORCEMENT REVIEW

Dostoevsky Omsk State University

Founded in 2016

Vol. 2, no. 3 • 2018

Published four times a year

FOUNDER AND PUBLISHER

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Dostoevsky Omsk State University"

Chief editor – Alexander N. Kostyukov, Head, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Kirill V. Maslov, Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, PhD in Law (Omsk, Russia)

Deputy chief editor – Karina A. Ponomareva, Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, PhD in Law (Omsk, Russia)

EDITORIAL BOARD

Vladimir A. Azarov – Head, Department of Criminal Process and Criminalistics, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey N. Baburin – chief researcher, Institute of Socio-Political Research RAS, President, Association of Law Universities of Russia, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Elena V. Gritsenko – Professor, Department of State and Administrative Law, St. Petersburg State University, Doctor of Law, Professor (St. Petersburg, Russia)

Igor A. Isaev – Head, Department of History of State and Law, Kutafin Moscow State University of Law (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, academician, ISA (Moscow, Russia)

Alexey I. Kazannik – Professor, Department of State and Municipal Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Mikhail P. Kleymenov – Head, Department of Criminal Law and Criminology, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation (Omsk, Russia)

Sergey D. Knyazev – Head, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Judge, Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Honoured Scientist of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Marina V. Sentsova (Karaseva) – Head, Department of Finance Law, Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Honoured worker of higher school of Russia (Voronezh, Russia)

Vladimir L. Slesarev – Head, Civil Law Department, Kutafin Moscow State University of Law (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Lydia A. Terekhova – Head, Department of Civil and Arbitration Process, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)

Tatiana F. Yashchuk – Professor, Department of Theory and History of State and Law, Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Law (Omsk, Russia)

EDITORIAL COUNCIL

Konstantin V. Aranovsky – Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Judge, Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

Suren A. Avakyan – Head, Department of Constitutional and Municipal Law, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Honoured Scientist of the Russian Federation (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)

Yury V. Golik – Head, Department of Legal Means of Fight Against Crime, the European University of law JUSTO, Doctor of Law, Professor, academician, ISA (Moscow, Russia)

Vladimir B. Isakov – Head, Department of Theory of Law and Comparative Law, Higher School of Economics, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, academician, MAS IPT (Moscow, Russia)

Alexander D. Kerimov – Professor, Department of Constitutional Law, Law Faculty of M.M. Speranskiy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 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 (Vladivostok, Russia)

Svetlana E. Nesmeyanova – Professor, Department of Constitutional Law, Ural State Law University, Director, Institute of Public and International Law, Doctor of Law, Professor (Yekaterinburg, Russia)

Ekaterina S. Shugrina – Director, Center for the Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies, Higher School of Public Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Professor (Moscow, Russia)

Victor V. Sonin – researcher, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Doctor of Law (Vladivostok, Russia)

Vasily V. Veklenko – Deputy chief for scientific work, Omsk Academy of the MIA of Russia, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)

INTERNATIONAL MEMBERS OF EDITORIAL COUNCIL

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

Serena Forlati – Associate Professor, Department of International Law, University of Ferrara, PhD (Ferrara, Italy)

Liu Hunian – Deputy head, laboratory of economic law, Law Institute of the Academy of Social Sciences of China, Doctor of Law, Professor (Beijing, China)

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

Victor A. Malinowski – 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 (Maribor, Slovenia)

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

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

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

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

Liu San Wang – Professor, Law Institute, Zhengzhou University, Doctor of Law, Professor (Zhengzhou, China)

Elisabetta Silvestri – Professor, Department of Civil Procedural Law, University of Pavia, PhD, Professor (Pavia, Italy)

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

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

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

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

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

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

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 25, 2018. Risograph printing. Format 60×84 1/8. Order 319. Circulation of 60 copies. Free price.

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

Published by Dostoevsky Omsk State University.

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



СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

<i>Костюков А.Н.</i> Четвертьвековой юбилей российской конституции.....	5
<i>Руськовски Е.</i> Акты применения норм финансового права в Польше	19
<i>Иванов С.В.</i> Конституционно-правовое обеспечение единства, стабильности и согласованности российской правовой системы	29

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

<i>Кожевников О.А.</i> Конституционно-правовые аспекты реализации субъектами Российской Федерации полномочий в области законодательства об административных правонарушениях	43
<i>Герасименко Ю.В., Сынтин А.В.</i> Проблемные аспекты предоставления субсидий субъектам предпринимательской деятельности: российский опыт.....	52
<i>Дитятковский М.Ю., Третьяк И.А.</i> Условия реализации права государственных служащих субъекта федерации на пенсионное обеспечение.....	64
<i>Алгазина А.Ф.</i> Развитие таможенного права в свете евразийской интеграции	72
<i>Пономарева К.А.</i> Реализация принципа запрета дискриминации в правоприменительной практике интеграционных объединений	78

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<i>Шугрина Е.С.</i> Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ	89
---	----

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

<i>Терехова Л.А.</i> Рассмотрение судами дел о привлечении к административной ответственности	110
<i>Коряковцев В.В.</i> Основания пересмотра решений суда с участием присяжных заседателей в апелляционной инстанции	117
<i>Степашин В.М.</i> Условность уголовного наказания (на примере штрафа)	135

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

<i>Малько А.В., Костюков А.Н.</i> Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики (обзор материалов «круглого стола»)	142
--	-----

Правила для авторов	153
----------------------------------	-----



CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

<i>Kostyukov A.N.</i> Quarter-century anniversary of the Russian Constitution.....	5
<i>Ruskowski E.</i> Financial law enforcement acts in Poland	19
<i>Ivanov S.V.</i> Constitutional legal support of the unity, stability and coherence of Russian legal system	29

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

<i>Kozhevnikov O.A.</i> Constitutional and legal aspects of the execution of the constituent entities' powers in the field of legislation on administrative offences	43
<i>Gerasimenko Yu.V., Syntin A.V.</i> Problematic issues of granting subsidies to business entities: Russian experience	52
<i>Diyatkovskiy M.Yu., Tretyak I.A.</i> Conditions of realization of regional civil servants' rights on pension provision	64
<i>Algazina A.F.</i> The development of customs law in the scope of Eurasian integration	72
<i>Ponomareva K.A.</i> Implementation of non-discrimination principle in legal enforcement of integration associations	78

THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

<i>Shugrina E.S.</i> Economic basis of local self-government: legal analysis.....	89
---	----

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

<i>Terekhova L.A.</i> Court proceedings for imposition of administrative sanctions	110
<i>Koryakovtsev V.V.</i> Grounds for review of court decisions based on the jury's decision in the appellate instance	117
<i>Stepashin V.M.</i> The arbitrariness of criminal punishment (the example of the fine)	135

SCIENTIFIC LIFE

<i>Malko A.V., Kostyukov A.N.</i> Legal policy in modern Russia: actual problems of theory and practice (review of the materials of the round-table discussion).....	142
Information for contributors	153

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

THEORY AND HISTORY OF LAW ENFORCEMENT

УДК 342.41

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).5-18

ЧЕТВЕРТЬВЕКОВОЙ ЮБИЛЕЙ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

А.Н. Костюков

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

Информация о статье

Дата поступления –

2 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

10 сентября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Конституция, конституционная государственность,

реформирование, Президент,

Правительство, Верховный Суд,

Конституционный Суд, местное

самоуправление,

государственные услуги,

общественная инициатива

Анализируется конституционное развитие России последних двух с половиной десятилетий. Рассматриваются увеличение срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, введение ежегодных отчетов Правительства РФ перед Государственной Думой о результатах своей деятельности, объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ, укрепление позиций Президента РФ при назначении на должность прокуроров, судей, членов Совета Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, централизация местного самоуправления и иные конституционно-правовые новации. Делается вывод о необходимости наличия сильной государственной власти в условиях реформирования экономических, социальных и государственно-правовых институтов.

QUARTER-CENTURY ANNIVERSARY OF THE RUSSIAN CONSTITUTION

Alexander N. Kostyukov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 02

Accepted – 2018 September 10

Available online –

2018 December 07

Keywords

Constitution, constitutional

statehood, reforming, President,

Government, Supreme Court,

Constitutional Court, local self-

government, state services, public

initiative

The subject of the paper is the constitutional development of Russia till 1990s up to 2018.

The purpose of the paper is to identify the main trends in development of Russian constitutional legislation.

The methodology of the research includes the formal legal analysis of Russian federal laws and their comparison with the decisions of Russian Constitutional Court.

The main results and scope of their application. The author gives the legal assessment to main novelties in Russian constitutional legislation: an increase of the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma of the Russian Federation, the introduction of the annual reports by the Government of the Russian Federation to the State Duma of the Russian Federation on the results of their activities, the merger of the Supreme and Supreme Arbitration Courts of the Russian Federation, the strengthening of the positions of the President of the Russian Federation when appointing prosecutors, judges, members of the Federation Council, officials of subjects of the Russian Federation, centralization of local self-government. The identified trends may be used in future research of Russian constitutional legal order.

The author comes to the conclusion that there is a need for strong state power in the conditions of reforming economic, social and state-legal institutions in Russia. The movement towards centralization and strengthening of the power vertical is a historically necessary and justified measure. It will be possible to implement decentralization and reduction of the regulatory functions of the state after the successful modernization of economic and social state and legal institutions.

1. Введение

Конституции РФ исполняется 25 лет. Именно Конституция РФ 1993 г. явилась правовым фундаментом, сохранившим политическую, экономическую, территориальную целостность страны, одновременно обозначив направления дальнейшего развития российской государственности. Двадцатипятилетие Основного закона является поводом для подведения некоторых итогов конституционного развития России.

Традиционно под конституционным законодательством понимается конституция как его ядро, законы, вносящие изменения в конституцию, а также законодательные акты, принятие которых предусмотрено самой конституцией. Как справедливо отмечает С.Д. Князев, «сама по себе стабильность конституции, безусловно, не означает ее абсолютной неизменности. В противном случае вряд ли было бы возможно какое-либо конституционное развитие, а конституция могла бы превратиться в непреодолимую преграду для любых прогрессивных преобразований» [1, с. 4].

2. Конституционно-правовое развитие института органов государственной власти в Российской Федерации

Хронологически первые изменения непосредственно текста Конституции РФ касались увеличения срока полномочий Президента РФ до 6 лет, а Государственной Думы Федерального Собрания РФ – до 5 лет¹. Принимая во внимание доводы противников указанных изменений (Н.М. Добрынина [2, с. 30], А.А. Кондрашева [3, с. 59], В.И. Фадеева [4, с. 1294], Н.В. Витрука [5, с. 130], О.Г. Румянцева [6, с. 15]), указывающих на недемократичность и скоропалительность их принятия, представляется, что данные поправки были своевременными и соответствующими новым политико-правовым реалиям. Следует согласиться с разработчиком проекта Закона РФ о поправке к Конституции РФ² в том что, во-первых, увеличение срока полномочий позволит Президенту РФ и Государственной Думе не только определить

направления дальнейшего развития государства, но и реализовать поставленные задачи в течение одного срока полномочий; во-вторых, в условиях, когда каждые четыре года возможна практически полная сменяемость государственной власти на федеральном уровне, обеспечение преемственности государственной политики серьезно осложняется. А для проведения структурных экономических и социальных реформ в масштабах всего государства требуется стабильность политической системы.

Следующие изменения Конституции РФ обязали Правительство РФ представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой³. Введение новой формы парламентского контроля над исполнительной властью однозначно следует оценивать положительно, поскольку степень ответственности Правительства РФ перед Государственной Думой, представляющей интересы российских граждан, является недостаточной. Введение данного института также укрепляет систему сдержек и противовесов в организации государственной власти, так как при одобрении Государственной Думой отчета Правительства РФ Президенту РФ понадобятся веские аргументы для реализации своего конституционного полномочия – отставки Правительства РФ.

Следующая поправка была посвящена объединению Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ, уточнению статуса прокуратуры, изменению отдельных полномочий Президента РФ и Совета Федерации⁴. Необходимость объединения Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ вызвана самой жизнью. Как отметил Президент России В.В. Путин в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию РФ, Верховный и Высший Арбитражный суды РФ часто расходились в трактовке многих законов, иногда весьма существенно, выносили разные решения по схожим и даже одним и тем же делам. В итоге возникала правовая неопределенность, а порой и

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

² Пояснительная записка «Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

несправедливость, которая отражалась на людях⁵. В основу существовавшей судебной системы закладывалась идея тесного взаимодействия Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ. К сожалению, эта идея не была должным образом реализована, между судами шло соперничество за влияние на судебную практику. Практически перестали проводиться совместные заседания пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ по спорным вопросам судебной практики. В итоге возникли противоречия в толковании и применении одних и тех же норм права. Объединение высших судов позволит укрепить единство судебной системы, устранить противоречия между судебными актами арбитражных судов и судов общей юрисдикции по схожим вопросам, что отвечает целям судебного конституционализма.

Более того, в системе судов общей юрисдикции созданы пять апелляционных и девять кассационных судов общей юрисдикции, а также апелляционный и кассационный военные суды⁶. Апелляционные суды будут рассматривать апелляционные жалобы и представления на не вступившие в силу судебные акты, принятые в первой инстанции судом субъекта Российской Федерации на территории соответствующего судебного апелляционного округа, а также дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Кассационные суды будут рассматривать кассационные жалобы и представления на вступившие в силу судебные акты апелляционных судов, судов субъекта Российской Федерации, районных судов и мировых судей на территории соответствующего кассационного судебного округа, а также дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам [7]. Данную законодательную новацию, безусловно, следует оценивать положительно. Создание структурно обособленных апелляционных и кассационных судов, не связанных рамками административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, позволит серьезно усилить их независимость и самостоятельность, поскольку дает возможность исключить рассмотрение апелляционной или кассационной жалобы на судебные постановления в том же

субъекте Российской Федерации, а также в том же суде, в котором эти судебные постановления выносились.

В течение двух десятилетий с момента принятия Конституции РФ среди ученых и практиков по причине включения ст. 129 Конституции РФ, посвященной статусу прокуратуры, в гл. 7 «Судебная власть» велась дискуссия о месте прокуратуры в системе разделения властей. В 2014 г. законодатель исправил неточность и изменил название гл. 7 Конституции на «Судебная власть и прокуратура»⁷. Прокуратура нормативно выведена за рамки судебной ветви власти и представляет собой особую централизованную систему органов, осуществляющих надзор за законностью во всех сферах общественных отношений [8, с. 347–353]. Конституционно-правовой статус органов прокуратуры серьезно укреплен.

Новая редакция ст. 129 Конституции РФ закрепила новый порядок замещения должностей для прокуроров разных уровней. Так, теперь Генеральный прокурор РФ и заместители Генерального прокурора РФ назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Российской Федерации по представлению Президента РФ (до внесения изменений подобный порядок распространялся только на Генерального прокурора РФ). Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами Российской Федерации (ранее это входило в компетенцию Генерального прокурора РФ). Изменение механизма назначения на должности и освобождения от должностей перечисленных категорий прокуроров свидетельствует о повышении их конституционно-правового статуса.

Следующая поправка к Конституции РФ наделила Президента РФ полномочием назначать в Совет Федерации представителей Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации (не более 17 представителей)⁸. Данное нововведение направлено на «обеспечение баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъек-

⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

⁶ Федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2018. № 31. Ст. 4811.

⁷ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 548.

⁸ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания

тов»⁹. Данная поправка, как и предыдущая, направлена на укрепление позиций Президента РФ, что является необходимым для проведения структурных политических, экономических и социальных реформ в условиях глобальных вызовов.

В соответствии с ч. 2 ст. 96 Конституции РФ порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом. За прошедшее с момента принятия Конституции РФ время избирательная система, применявшаяся на выборах депутатов Государственной Думы, неоднократно изменялась. До принятия Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ¹⁰ выборы в Государственную Думу проводились по смешанной избирательной системе: 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, остальные 225 – на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу. Упомянутым федеральным законом смешанная избирательная система была заменена пропорциональной избирательной системой с избранием депутатов исключительно по спискам кандидатов, выдвинутых политическими партиями. При этом к распределению депутатских мандатов допускались федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей. Федеральные списки кандидатов, набравшие менее 7 процентов голосов избирателей, к распределению депутатских мандатов не допускались. Однако российское общество оказалось не готово к переходу на пропорциональную избирательную систему формирования Государственной Думы в силу отсутствия достаточного опыта участия в политической жизни в условиях многопартийной системы. Голосование исключительно за партийные списки приводило к обезличиванию представительной власти, отдалению ее от народа. А семипроцентный барьер ограничивал представи-

тельство малых политических партий в Государственной Думе, за которые на выборах 2007 г. проголосовали пять миллионов российских граждан. Поэтому принятие Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ¹¹, вернувшего смешанную избирательную систему выборов депутатов Государственной Думы, а также снизившего «проходной барьер» для политических партий до 5 %, представляется абсолютно обоснованным. Смешанная система дает возможность учитывать как партийные, так и индивидуальные предпочтения избирателей, что позволяет оценить ее как более адекватную современному этапу развития России.

Один из наиболее важных вопросов конституционного права и политики – порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. До 1999 г. действовал порядок, согласно которому Президент РФ вносил на согласование совета народных депутатов субъекта Российской Федерации одну или несколько кандидатур на должность главы соответствующей администрации, а совет народных депутатов в месячный срок со дня внесения представления Президента РФ о согласовании кандидатур должен был рассмотреть их¹². В условиях политической, социальной и экономической нестабильности того времени такой порядок наделения полномочиями представляется абсолютно оправданным.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹³ закрепил порядок, согласно которому высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более пяти лет и не более двух сроков подряд. В 2004 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ были внесены изменения, согласно которым пред-

Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4202.

⁹ Пояснительная записка «Обоснование необходимости принятия проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» // Государственная Дума: офиц. сайт. URL: <http://asozd.duma.gov.ru>.

¹⁰ Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

¹¹ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

¹² Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 16. Ст. 561.

¹³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

ложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вносил Президент РФ, а представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал решение о наделении его полномочиями¹⁴. Этот порядок был воспринят большинством ученых как ущемление конституционного права избирать и быть избранным. Новый порядок породил серьезные противоречия и внутри Конституционного Суда РФ. Постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П¹⁵ Конституционный Суд РФ признал положения ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ не противоречащими Конституции РФ. Однако судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов высказал развернутое особое мнение, в котором подверг обоснованной критике положения статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и позицию Конституционного Суда РФ по данному вопросу¹⁶. А.Л. Кононов указал, что «назначение» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Президентом РФ лишило население не только права избирать и быть избранным, но и права отстаивать свои права и интересы на региональном уровне, в том числе путем ответственности перед ним выборного лица. Кроме того, в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П Конституционный Суд РФ указал, что «из ст.ст. 3, 32 Конституции РФ вытекает, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственен... Избранный же Законодательным Собранием глава администрации не может считаться

легитимным независимым представителем исполнительной власти»¹⁷. А.Л. Кононов сослался также на заключение Европейской (Венецианской) комиссии «За демократию через право» и на резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы от 22 июня 2005 г. «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств», в которых указывается, что нововведения не согласуются с принципом федеративной организации государства, а также подрывают систему сдержек и противовесов, необходимую для нормального функционирования любой демократии, что совершенно несовместимо с основным демократическим принципом разделения властей. Судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев в своем особом мнении отметил, что основная цель преобразований, по его мнению, – отторжение народа от свободных выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, что прямо противоречит принципу народовластия¹⁸.

Законодательные новации 2004 г. были направлены на укрепление «вертикали государственной власти», обеспечение единства и целостности территории Российской Федерации и предотвращение «регионального сепаратизма» ценой ущемления принципов народовластия и федеративной организации государства, что нельзя считать допустимым.

В связи с этим следует положительно оценивать решение федерального законодателя о возврате к прямым выборам глав субъектов Российской Федерации¹⁹. Однако новый порядок выдвижения кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации имеет две особенности. Во-первых, Президент РФ по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кан-

¹⁴ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

¹⁶ Особое мнение судьи конституционного Суда РФ А.Л. Кононова // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

¹⁸ Особое мнение судьи конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

¹⁹ 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.

дидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Формально никаких рычагов давления на политические партии или кандидатов-самовыдвиженцев не усматривается. Но, учитывая особенности отечественного политического режима и авторитет Президента РФ, очевидно, что приоритет получит кандидат, неформально одобренный Президентом РФ. Кроме того, законом установлен барьер для самовыдвиженцев и выдвиженцев от политической партии на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (так называемый «муниципальный фильтр»): их кандидатуры должны поддерживать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Если для федеральной политической партии, в состав которой могут входить, в том числе, и депутаты представительных органов муниципальных образований, и (или) избранные на муниципальных выборах главы муниципальных образований субъекта Российской Федерации, скорее всего не составит больших проблем собрать необходимое количество голосов в поддержку своего кандидата, то для самовыдвиженцев это может оказаться недостижимой преградой. Ничем иным, кроме как избирательным цензом, назвать это нельзя [9]. А возрождение российской дореволюционной цензовой избирательной системы никак нельзя отнести к достоинствам конституционно-правового развития России.

3. Конституционно-правовое развитие местного самоуправления в Российской Федерации

В 2014 г. начался очередной этап реформирования местного самоуправления в России. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ²⁰ в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ²¹ в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

ции»²² внесены кардинальные изменения в части территориальных, организационных и компетенционных основ местного самоуправления, в той или иной степени затронувшие всех лиц, проживающих на территории России. Внесенные изменения повлекли за собой серьезное усиление органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части изменения объема компетенции органов местного самоуправления, порядка их формирования, дальнейшего фактического лишения органов местного самоуправления самостоятельности. Названные изменения получили неоднозначную оценку и вызвали множество вопросов, споров, противоречий как в научной среде, так и в муниципально-правовой практике [10]. Действительные (но не декларируемая) цели муниципальной реформы – усиление государственного влияния на местное самоуправление, минимизация прямого волеизъявления местного населения, постепенное встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, поскольку в таких условиях государству легче осуществлять публичное управление и обеспечивать единство и целостность территории Российской Федерации.

Федеральный закон № 131-ФЗ в новой редакции закрепляет пять организационных моделей местного самоуправления. Согласно первой модели (традиционная модель) глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования и одновременно замещает должность председателя представительного органа. Глава местной администрации в указанной модели назначается на должность по контракту, заключаемому представительным органом муниципального образования, по результатам конкурса на замещение указанной должности (модель «совет-менеджер», или «сити-менеджер»). Согласно третьей модели глава муниципального образования избирается на

²⁰ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

²¹ Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

²² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

прямых выборах и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается на должность по контракту (модель «избранный мэр и сильный управляющий»). Согласно четвертой модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию (модель «лидер-кабинет»). Согласно пятой модели глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (модель «совет-комиссия»).

Муниципально-правовая политика направлена на ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления, что приводит к дальнейшему отчуждению населения от местной власти. Традиционная модель, в которой глава муниципального образования, являющегося административным центром субъекта Российской Федерации, избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, сохранена лишь в семи субъектах Российской Федерации (Кемеровская, Новосибирская, Томская области, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Чукотский автономный округ). В большинстве субъектов Российской Федерации глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Между тем глава муниципального образования, избранный непосредственно населением, получает мандат доверия именно от населения и ответственность несет перед ним, тогда как глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа, более зависим от избравшего его представительного органа муниципального образования, а глава муниципального образования, избранный представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, зависит от представительного

органа муниципального образования и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Это серьезно колеблет конституционную сущность местного самоуправления как важнейшей формы народовластия и противоречит ст. 3, 12, 130, 131 Конституции РФ.

Согласно законодательству, при формировании представительного органа муниципального образования применяются мажоритарная, пропорциональная или смешанная избирательные системы. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в конкретном муниципальном образовании.

Взаимосвязь органов местного самоуправления и жителей соответствующей территории обусловлена прежде всего сферой их ведения – вопросами местного значения. В постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П²³, от 15 января 1998 г. № 3-П²⁴, от 30 ноября 2000 г. № 15-П²⁵ Конституционный Суд РФ указывал, что из прямого предписания ч. 1 ст. 130 Конституции РФ следует, что вопросы местного значения должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно. В случае формирования списков кандидатов в муниципальные депутаты политическими партиями происходит подмена субъекта местного самоуправления [11, с. 30]. Население лишается права формировать местные представительные органы и решать вопросы местного значения, что противоречит ст. 55 Конституции РФ. Кроме того, как верно отмечает Е.С. Шугрина, «применение пропорциональной избирательной системы лишает граждан возможности задействовать один из самых важных механизмов привлечения депутатов представительного органа к ответственности – отзыв избирателями. Исключая отзыв депутата, пропорциональная избирательная си-

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об

органах исполнительной власти в Республике Коми”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №4. Ст. 532.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

стема не предполагает и введение какого-либо иного действенного механизма влияния населения на депутатов представительного органа муниципального образования» [12, с. 45]. В связи с этим одним из важнейших направлений муниципально-правовой политики должно стать исключение применения пропорциональной избирательной системы при формировании представительных органов всех видов муниципальных образований, а не только поселений с численностью населения менее 3 000 человек, а также представительных органов поселений и городских округов с численностью менее 15 депутатов.

4. Развитие конституционного судопроизводства

Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ²⁶ положено начало новому этапу развития конституционного судопроизводства. При учреждении Конституционного Суда РФ в его составе образовывались две палаты (из 9 и 10 судей соответственно), имеющие право рассматривать и разрешать большинство из числа подведомственных Конституционному Суду РФ вопросов практически автономно. В случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склонялись к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда РФ, а также в случаях, предусмотренных ст. 21 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁷, вопрос рассматривался в пленарном заседании Конституционного Суда РФ. Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ палаты Конституционного Суда РФ упразднены. Суд рассматривает и разрешает все дела в пленарных заседаниях Конституционного Суда РФ. Указанные изменения представляются правильными, поскольку ранее решение каждой из палат по делу становилось решением Конституционного Суда РФ в целом, хотя в случае рассмотрения дела судом в полном составе решение могло быть иным. В связи с этим новый порядок рассмотрения дел является справедливым.

²⁶ Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 45. Ст. 5742.

²⁷ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

Также нормативно закреплена новая организационная форма конституционного судопроизводства – разрешение дел в заседаниях Конституционного Суда РФ без проведения слушаний (ст. 20, 47.1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Суд может рассматривать и разрешать дела без проведения слушания, если придет к выводу, что вопрос может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда РФ правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав стороны. Необходимо отметить, что существовала многолетняя практика вынесения Конституционным Судом РФ так называемых определений с позитивным содержанием. Отказывая заявителю в принятии его обращения к рассмотрению, суд без проведения судебного разбирательства ссылался на ранее вынесенные правовые позиции, разрешая вопрос по существу. Теперь практика разрешения дел без проведения слушаний, основывающаяся на применении (подтверждении) ранее сформулированных правовых позиций Конституционного Суда РФ, получила законодательное закрепление. Безусловно, возможность применения такой процедуры существенно повышает оперативность деятельности Конституционного Суда РФ. Сформированный за более чем два десятилетия массив актов Конституционного Суда РФ и содержащихся в них правовых позиций позволяет суду по упрощенной процедуре (без подготовки и организации слушаний) распространять свои выводы на аналогичные дела. Законодательное закрепление подобной практики соответствует общеевропейским тенденциям развития законодательства о конституционном судопроизводстве, что подтвердила Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия)²⁸.

5. Конституционно-правовое развитие института уполномоченных по правам человека

Позитивной новацией конституционно-правового развития России является учреждение и специализация правового института уполномоченных по

²⁸ Opinion European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) no. 279/2004, 12 October 2004, On the Draft Federal Constitutional Law “On Modifications and Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court Of The Russian Federation”, CDL-AD(2004)035. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282004%29035-e>.

правам человека. В соответствии с п. е ч. 1 ст. 103 Конституции РФ назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека относится к ведению Государственной Думы. Первый Уполномоченный по правам человека в РФ назначен Постановлением Государственной Думы от 17 января 1994 г. № 13-1²⁹. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» целью учреждения данного института является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. В 2016 г. окончательно завершилось формирование института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: на федеральном уровне закреплены основы их правового статуса, которые получили развитие в законодательстве субъектов Российской Федерации – в каждом субъекте Российской Федерации приняты специальные законы об уполномоченном по правам человека в данном субъекте Российской Федерации и назначены уполномоченные. Очевидными преимуществами являются географическая близость, территориальная доступность региональных уполномоченных для граждан субъектов Российской Федерации, знание ими социальной, экономической, политической, национальной, правовой и культурной специфики своих регионов, ментальных особенностей проживающих в них жителей [13, с. 4]. Создание института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и включение его в конституционно-политическую систему направлены на дальнейшее укрепление правового статуса человека и гражданина, гарантий реализации его прав и свобод.

У детей есть особые права в сравнении со взрослыми людьми, что закреплено в Конвенции ООН от 20 ноября 1989 г. «О правах ребенка»³⁰. И эти особые права нуждаются в особой защите, а также в особых

механизмах ее осуществления, позволяющих обеспечить целенаправленную и приоритетную защиту прав каждого ребенка. С 2002 г. должности уполномоченного по правам ребенка стали учреждаться в отдельных субъектах Российской Федерации. Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 была учреждена должность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка³¹. Признавая высокую значимость учрежденного института для обеспечения и защиты прав и законных интересов ребенка, следует указать на его недостатки. Во-первых, представляется необходимым принятие отдельного федерального закона, устанавливающего правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка. Во-вторых, региональные уполномоченные по правам ребенка формально самостоятельны и не подотчетны Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка. Но фактически федеральный уполномоченный пытается координировать и поставить под свой контроль деятельность региональных уполномоченных. Необходимо на уровне федерального законодательства устранить правовую неопределенность в вопросе взаимоотношений федерального и региональных уполномоченных [14].

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ³² определено правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также установлено право учреждения должности уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации с учетом положений данного федерального закона. Основные задачи деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей – защита прав и законных интересов предпринимателей на территории России и за ее пределами, а также контроль за соблюдением прав предпринимателей органами государственной и муниципальной власти. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ предусматривает только право, а не обязанность субъектов Российской Федерации учреждать

²⁹ Постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 17 января 1994 г. № 13-1 ГД «О заместителях Председателя Государственной Думы, председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы, председателе мандатной комиссии Государственной Думы, председателе Счетной палаты, уполномоченном по правам человека» // Ведомости Федерального Собрания РФ. 1994. № 1. Ст. 44.

³⁰ Конвенция ООН о правах ребенка: Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г. URL:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

³¹ Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 36. Ст. 4312.

³² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

должность регионального уполномоченного. Необходимо отметить, что в субъектах Российской Федерации процесс становления данного института начался раньше его легализации на федеральном уровне. На момент принятия закона в отдельных субъектах Российской Федерации уже существовали уполномоченные по защите прав предпринимателей, а на сегодняшний день эта должность учреждена во всех 85 субъектах Российской Федерации. В ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ устанавливается обязанность региональных уполномоченных по окончании календарного года направлять федеральному уполномоченному информацию (отчет) о своей деятельности с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации, а также предложениями по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательской деятельности.

Действующий в России на протяжении двух десятилетий институт специальных уполномоченных по защите прав отдельных категорий лиц доказал свою значимость и необходимость, став одним из важнейших элементов в общей системе государственной защиты прав граждан и организаций.

6. Конституционно-правовое развитие института прав граждан Российской Федерации

Колоссальные позитивные сдвиги произошли в реализации гражданами права на предоставление государственных и муниципальных услуг. Реализация права граждан на предоставление государственных и муниципальных услуг в субъектах РФ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³³ и принимаемыми в соответствии с ним и иными федеральными законами нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По информации Министерства экономического развития РФ, граждане имеют право на предоставление свыше 809 федеральных государственных услуг, более 22 531 услуг в субъектах Российской Федерации и более

177 717 муниципальных услуг³⁴. Расширяется практика дистанционного оказания государственных и муниципальных услуг через Единый портал государственных услуг и функций «Госуслуги» (<https://www.gosuslugi.ru/>). Очень востребованной формой предоставления государственных и муниципальных услуг стал так называемый режим «одного окна». Данная форма предполагает, что заявитель общается не с государственным служащим, а с сотрудником, который принимает документы и при необходимости оказывает консультации по получению государственных услуг. Режим «одного окна» реализуется в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

Нововведения позволяют значительно сократить время заявителя на обращение за государственной или муниципальной услугой, обработку заявлений, их унификацию и учет, минимизировать субъективизм должностных лиц и условия для коррупционных правонарушений.

В сфере предоставления государственных и муниципальных услуг существует ряд проблем. Так, контролирующими органами выявляются нарушения сроков предоставления государственных и муниципальных услуг, необоснованные отказы в их предоставлении, истребование лишних документов, несоответствие административных регламентов федеральному законодательству. На устранение данных проблем, а также на дальнейшее развитие сферы оказания государственных и муниципальных услуг должны быть направлены усилия правотворческих и правоприменительных органов всех уровней власти.

Получило развитие конституционное право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Законодательно расширен перечень лиц, на которых возлагается обязанность рассматривать соответствующие обращения: дополнительно включены государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, а также их должностные лица³⁵.

³³ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

³⁴ Министерство экономического развития: офиц. сайт. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/admreform/index>.

³⁵ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Реализуя свое право на обращение в органы государственной и муниципальной власти, государственные и муниципальные учреждения граждане участвуют в управлении делами государства, реализуют и защищают свои права, свободы и законные интересы, получают своего рода канал для обратной информационной связи с органами государственной и муниципальной власти, государственными и муниципальными учреждениями. Праву граждан на обращение корреспондирует обязанность органов государственной и муниципальной власти, государственных и муниципальных учреждений и их должностных лиц принимать, рассматривать обращения граждан, давать на них своевременные ответы и принимать необходимые решения. Законом определены права и гарантии граждан при рассмотрении обращения, сроки и порядок рассмотрения обращений, порядок личного приема гражданина, ответственность органов государственной и муниципальной власти, государственных и муниципальных учреждений и их должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (в том числе возмещение убытков и компенсация морального вреда).

Между тем в сфере реализации права граждан на обращение имеется ряд нерешенных вопросов. Так, в соответствии с ранее действовавшим законодательством³⁶ к числу адресатов обращений относились общественные органы, предприятия, учреждения, организации. Представляется обоснованным включение коммерческих и некоммерческих организаций, предприятий и учреждений в число адресатов обращений граждан. Кроме того, необходимо уменьшить 30-дневный срок рассмотрения обращения гражданина до действовавшего ранее 15-дневного срока. Также необходима нормативная регламентация рассмотрения коллективных обращений граждан, что прямо следует из положений ст. 33 Конституции РФ.

Появляются новые формы реализации права граждан на участие в управлении делами государства. К их числу можно отнести общественные инициативы, направляемые гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса

«Российская общественная инициатива»³⁷. Направлять общественные инициативы с использованием интернет-ресурса и голосовать за них могут граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные в специальной информационной системе. Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку (на федеральном уровне – 100 000 подписей), направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Состав экспертной рабочей группы федерального уровня определяется Правительством РФ и включает представителей федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, членов Общественной палаты РФ, представителей бизнес-сообщества и общественных объединений. По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде.

Безусловно, существует ряд проблем в реализации общественных инициатив. Правила рассмотрения общественных инициатив содержат весьма размытые и субъективные основания для отказа в размещении инициативы, такие как противоречие Конституции РФ общепризнанным принципам и нормам международного права, отсутствие вариантов решения проблемы либо необоснованность предлагаемых вариантов. Но даже из почти пяти тысяч размещенных общественных инициатив поддержано ста тысячами электронных подписей всего десять³⁸,

³⁶ Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. Т. 1. С. 373.

³⁷ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» (вместе

с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”») // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ URL: <https://www.roi.ru/complete> (дата обращения: 06.08.2018).

ни одна из которых не стала законопроектом. Причина этого – неопределенность последствий поддержки общественной инициативы. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 никаких императивных процедур не содержит. Представляется необходимым любую общественную инициативу, поддержанную 100 тысячами авторизованных подписей в Интернете, обязательно вносить в качестве законопроекта на рассмотрение Государственной Думы.

7. Выводы

Россия меняется в соответствии с совокупностью внешних и внутренних факторов. Неблагоприятная внешнеполитическая конъюнктура, системный экономический кризис требуют экономических и политических реформ. Как показывает опыт развитых государств, ускоренная модернизация требует усиления регулятивных функций государства. Поиск оптимальной модели сочетания либеральных прав и свобод с сильной государственной властью, обеспечивающей реализацию этих прав и свобод, остается основной задачей конституционно-правовой науки и практики. Эффективное управление огромной территорией в текущих политических и экономических условиях, с учетом неразвитости гражданского общества, требует наличия сильной государственной власти с подчинением органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным органам государственной власти, и координацией органов местного самоуправления – органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Укрепление вертикали власти в условиях реформирования экономических, социальных и государственно-правовых институтов необходимо также для защиты прав и свобод

человека и общества. Только сильное государство способно обеспечить достойные условия для жизни и развития человека и общества. Только сильное государство способно бороться с коррупцией, поразившей все уровни власти. Достижению именно этих целей служат конституционно-правовые изменения за последние 25 лет [15].

Движение к централизации и укреплению властной вертикали является исторически необходимой и оправданной мерой. Только по итогам успешной модернизации экономических, социальных государственно-правовых институтов можно будет поднимать вопрос о децентрализации и уменьшении регулятивных функций государства.

Главной задачей государства остается реализация конституционного права человека на достойную жизнь как элемента социального государства, предполагающего обеспечение достойного уровня жизни человека, в том числе высокой заработной платы, иных доходов, размеров домашних хозяйств, обеспечение жильем, охрану здоровья и медицинскую помощь, высокий уровень образования и т. д. По состоянию на июль 2018 г. число российских граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, превышает 22 миллиона человек³⁹. Неблагоприятные тенденции наблюдаются и в сфере реализации прав граждан на обеспечение жильем, бесплатную медицинскую помощь, общедоступное и бесплатное образование. Гарантировать реализацию права человека на достойную жизнь способно только сильное и дееспособное государство, что свидетельствует о правильном выборе вектора развития современного российского государства⁴⁰.

СПИСОК ЛИТРАТУРЫ

1. Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма / С.Д. Князев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 4–12.
2. Добрынин Н.М. Посильные суждения о пользе конституционной реформы в России: что есть и как действовать / Н.М. Добрынин // Государство и право. – 2014. – № 1. – С. 27–35.
3. Кондрашев А.А. Президентский срок: какая модель ограничения президентских полномочий приемлема для России? / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 57–62.
4. Фадеев В.И. Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности / В.И. Фадеев // Lex Russica. – 2013. – № 12. – С. 1292–1306.
5. Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России / Н.В. Витрук // Журнал российского права. – 2011. – № 10. – С. 119–133.

³⁹ Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: <http://www.gks.ru/>.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской

Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

6. Румянцев О.Г. Конституция: курс на пересмотр / О.Г. Румянцев // ЭЖ-Юрист. – 2008. – № 45. – С. 12–17.
7. Смагина Е.С. Создание апелляционных судов общей юрисдикции: соотношение судеустройственных и судопроизводственных новелл / Е.С. Смагина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 10. – С. 43–47.
8. Конституционное право: университетский курс: учеб.: в 2 т. / ред.: А.И. Казанник, А.Н. Костюков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2016. – Т. II. – 479 с.
9. Костюков А.Н. Выборность органов власти в Российской Федерации и российская дореволюционная цензовая избирательная система / А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 17–25. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).17-25.
10. Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Благов. – Омск, 2017. – 22 с.
11. Костюков А.Н. Субъекты муниципально-правовых отношений / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1. – С. 28–34.
12. Шугрина Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) / Е.С. Шугрина // Местное право. – 2011. – № 3. – С. 33–58.
13. Москалькова Т.Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Т.Н. Москалькова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 4–7.
14. Федорова О.В. Уполномоченный по правам ребенка: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Федорова. – Омск, 2017. – 21 с.
15. Зорькин В.Д. Право против хаоса / В.Д. Зорькин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 368 с.

REFERENCES

1. Knyazev S.D. Stability of the Constitution and significance thereof for the modern Russian federalism. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 1, pp. 4–12. (In Russ.).
2. Dobrynin N.M. Considerable judgment about the usefulness of constitutional reform in Russia: what to eat and how to act. *Gosudarstvo i pravo*, 2014, no. 1, pp. 27–35. (In Russ.).
3. Kondrashov A.A. Presidential Term: What Model of Limited Presidential Powers is Acceptable to Russia? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 10, pp. 57–62. (In Russ.).
4. Fadeev V.I. Constitution of the Russian Federation: problems of development and stability. *Lex Russica*, 2013, no. 12, pp. 1292–1306. (In Russ.).
5. Vitruk N.V. Pressing Issues of Modernization of Constitutional Justice in Russia. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 10, pp. 119–133. (In Russ.).
6. Rumyantsev O.G. Constitution: course for revision. *EZh-Yurist*, 2008, no. 45, pp. 12–17. (In Russ.).
7. Smagina E.S. Establishment of General Jurisdiction Courts of Appeal: Correlation between Judicial and Arbitral Novelties. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2017, no. 10, pp. 43–47. (In Russ.).
8. Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.). *Constitutional law*, University course, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2016. Vol. 2. 479 p. (In Russ.).
9. Kostyukov A.N. The electivity of public authorities in the Russian Federation and the Russian pre-revolutionary electoral qualification system. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 17–25. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).17-25. (In Russ.).
10. Blagov Yu.V. *Reforming of municipal law of Russia nowadays*, Cand. Diss. Thesis. Omsk, 2017. 22 p. (In Russ.).
11. Kostyukov A.N. Subjects of municipal legal relations. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2003, no. 1, pp. 28–34. (In Russ.).
12. Shugrina E.S. Local self-government and proportional electoral system: good neighborliness or opposition? (Review of conclusions sent to the Constitutional Court of the Russian Federation in the case of the use of the proportional electoral system at the municipal level). *Mestnoe pravo*, 2011, no. 3, pp. 33–58. (In Russ.).

13. Moskalkova T.N. On improvement of legislative support of the activities of human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2018, no. 1, pp. 4–7. (In Russ.).

14. Fedorova O.V. *Ombudsman for children: constitutional and legal research*, Cand. Diss. Thesis. Omsk, 2017. 21 p. (In Russ.).

15. Zor'kin V.D. *Law against chaos*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2018. 368 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644065, Россия, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, 100/1
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-код: 1428-1209; AuthorID: 353695

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander N. Kostyukov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University
100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, 644065, Russia
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Костюков А.Н. Четвертьвековой юбилей Российской Конституции / А.Н. Костюков // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 5–18. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).5-18.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kostyukov A.N. Quarter-century anniversary of the Russian Constitution. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 5–18. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).5-18. (In Russ.).

АКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ФИНАНСОВОГО ПРАВА В ПОЛЬШЕ

Е. Руськовски

Университет в Белостоке, г. Белосток, Польша

Информация о статье

Дата поступления –

24 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

15 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Акт правоприменения, индивидуальный акт, правоприменение, акты толкования, финансовый контроль, судебные решения, квазисудебные органы, финансовое право, налоговое право, Польша

Представлен типологический анализ актов применения норм финансового права в Польше в зависимости от принимающих их субъектов. Предложена дефиниция акта применения норм финансового права. Проведена классификация субъектов финансового правоприменения в Польше, освещены их полномочия и выделены признаки принимаемых ими индивидуальных правовых актов. Предлагаемый качественный анализ актов правоприменения, принимаемых в Польше, может служить отправной точкой для исследований в сфере теории финансового права и сравнительного право-ведения.

FINANCIAL LAW ENFORCEMENT ACTS IN POLAND

Eugeniusz Ruskowski

University of Bialystok, Bialystok, Poland

Article info

Received – 2018 August 24

Accepted – 2018 October 15

Available online –

2018 December 07

Keywords

Law enforcement act, individual act, law enforcement, acts of interpretation, financial control, judicial decisions, quasi-judicial bodies, financial law, tax law, Poland

The subject. The paper is devoted to the classification of financial law enforcement acts issued in Poland.

The purpose of the paper is a typological analysis of the financial law enforcement acts in Poland depending on the subjects who issues such acts.

The methodology. General scientific methods as analysis, synthesis, induction, deduction, comparison were used. The system method made it possible to regularize a set of financial law enforcement acts, taking into account the subjects of law enforcement in Poland. The functional approach made it possible to identify the types of financial law enforcement acts, depending on their role in the system of law enforcement in Poland.

The main results and scope of their application. The definition of the financial law enforcement act is proposed. Classification of subjects of financial law enforcement in Poland is carried out, their powers are covered and characteristics of the individual legal acts issued by them are allocated. The proposed qualitative analysis of law enforcement acts adopted in Poland may become a starting point for research in the field of financial law theory and comparative law.

Conclusions. A financial law enforcement act is an act issued on the basis of the current rules of financial law by the authorized bodies, establishing or determining – in respect of an individual addressee – the rights and (or) obligations in a particular case in the field of public finance, or preparing their establishment or determination.

The subjects applying the norms of financial law, can be divided into: bodies of financial administration, the courts (primarily administrative courts) and quasi-judicial bodies (e.g. the Commission, considering cases of violation of discipline of public finance). The first group of bodies issues decisions and orders (financial and legal acts), the bodies of the second group issue court decisions and court orders, the bodies of the third group issue decisions.

The role of administrative courts in the financial law enforcement is significant. Significant number of financial cases, particularly concerning individual interpretations, in the total number of cases considered by such courts is an evidence.

1. Сущность применения норм финансового права

Применение норм финансового права – это процесс, заканчивающийся властным решением о правах или обязанностях в сфере публичных финансов по индивидуальным вопросам, а также подготовка такого решения, независимо от его наименования и характеристик. По содержанию это могут быть, например, решения о предоставлении дотации, об аннулировании бюджетных обязательств, о восстановлении срока обжалования по налоговым делам и т. д. С точки зрения формы речь идет о решениях, постановлениях, судебных решениях, заключениях комиссий по делам о нарушении режима публичных финансов, актах органов надзора.

Процесс применения финансового права, связанный с принятием властных решений в соответствии с законодательством, нельзя отождествлять с процессом **соблюдения права или подчинения праву** (реализации права). Соблюдение права – это соответствующее законодательству осознанное поведение; подчинение праву – это поведение, хотя и соответствующее законодательству, но без осознания его правильности. Поэтому субъектом применения финансового права является, например, налоговый орган, выносящий решение о доначислении налога, в то время как выполняющий свои обязанности налогоплательщик – это субъект, подчиняющийся праву (или же соблюдающий право).

Существо применения норм финансового права предопределено различными факторами, связанными с действующим законодательством. Так, иногда правовые положения предусматривают их применение при условии их индивидуального уточнения (например, определение суммы налога, назначение дотации, льгот при уплате бюджетной задолженности и т. д.), или же дают органам возможность напомнить о возложенном обязательстве (например, путем направления налоговых уведомлений), а иногда дают возможность разрешить спор и определить его последствия, размер наказания, отреагировать иным образом [1].

С методологической и технической сторон, процесс применения норм финансового права можно рассмотреть как модель выполнения (поочередно или в произвольной очереди) следующих действий: а) установление действительного положения вещей, б) определение содержания правовой нормы с точки зрения фактического положения вещей, в) субсумпция, т. е. подведение фактической

ситуации под действующую правовую норму, г) определение правовых последствий (данного факта в свете используемой нормы), д) исполнение принятого решения.

Ниже будут приведены несколько явлений, свидетельствующих о специфике применения финансового права и связанных с дискуссионным характером некоторых институтов и научных взглядов:

1. Особыми в финансовом праве являются общие и индивидуальные акты толкования налоговых норм. Посредством таких актов налоговые органы определяют возможные правовые последствия фактической ситуации (действительной или потенциальной) для налоговых целей. Споры в области индивидуальных актов толкования налоговых норм решаются административными судами. За последние годы количество таких актов превышает 30 тысяч в год, из которых около 30 % обжалуются в административных судах.

2. Существенна роль административных судов в процессе применения норм финансового права, о чем свидетельствует значительное количество финансовых дел, в том числе по вопросам индивидуального толкования, в общем числе рассматриваемых такими судами дел.

3. Неоднозначна роль актов финансового контроля в применении финансового права [2]. С формальной точки зрения, так называемые классические акты финансового контроля представляют собой материально-технические действия, значит, не создают прав и обязанностей контролирующих и подконтрольных субъектов, а потому не являются актами применения права. С другой стороны, как правило, контрольные процедуры сопровождаются правовым регулированием, и в рамках контрольного производства предусматриваются разнообразные полномочия и обязательства контролирующих и подконтрольных субъектов (например, возбуждение контрольного производства, сбор доказательств, обжалование результатов контроля и т. д.) и даже специфические наказания за их несоблюдение, что позволяет встроить их, по крайней мере частично, в логику процессов применения финансового права.

Вышеприведенные замечания указывают на факт, что традиционная формула правоприменения часто недостаточна для финансового права, а специалисты все чаще указывают существование актов, близких к применению права, или квазиприменительных финансово-правовых актов.

2. Субъектно-предметная классификация актов применения финансового права

2.1. Финансово-правовые акты органов финансовой администрации

Субъектов, применяющих нормы финансового права, можно разделить на органы финансовой администрации, суды (главным образом, административные суды) и квазисудебные органы (например, комиссии, рассматривающие дела о нарушении дисциплины публичных финансов) [3]. С точки зрения предмета индивидуального правового акта или его формы: первая группа органов выносит, главным образом, решения и постановления (финансово-правовые акты), вторая группа – судебные решения и постановления, третья же группа – решения. Отдельного внимания заслуживают также акты надзора, принимаемые часто особыми органами финансовой администрации (например, региональными расчетными палатами). Определенную связь с процессом применения финансового права имеют также общие и индивидуальные акты толкования норм налогового права, а также норм о предпринимательских сборах.

Понятие индивидуального финансово-правового акта производно от административного акта и поэтому иногда считается, что финансово-правовой акт является видом административного акта, относящегося по содержанию к публичным финансам. Следовательно, финансово-правовой акт – это вынесенный на основании действующих норм финансового права уполномоченными органами акт, устанавливающий или определяющий – в отношении индивидуального адресата – права и (или) обязанности по конкретному делу в области публичных финансов либо подготавливающий их установление или определение. С вышеприведенным пониманием связывается деление финансово-правовых актов на **сущностные акты**, связанные с конкретными правами и обязанностями в сфере перемещения публичных средств и **подготовительные (формальные) акты**, опосредованно ведущие к такому перемещению (например, восстановление срока для подачи жалобы по финансовому делу). С юридической точки зрения важным является также деление финансово-правовых актов на **правонаделяющие и деклараци-**

онные (декларативные) акты. Первые служат для установления новых финансовых прав и обязанностей, без наличия которых не существуют обязательства конкретного налогоплательщика по индивидуальному делу (например, определение земельного налога), вторые же лишь подтверждают (иногда используется выражение – напоминают) наличие прав и обязанностей, урегулированных законом (например, решение о размере налога на недвижимость ООО). В формальном отношении финансово-правовые акты имеют, как правило, **форму решения**. Это одновременно свидетельствует о сущности и последствиях данного акта, выражая его значимость, возможность судебного контроля и т. п. Исходя из судебной практики, о сущности финансово-правового акта свидетельствует не его название, но его содержание. Итак, решениями считаются те акты, которым присущи четыре признака: определение адресата, указание законного основания, определение финансовых прав / обязанностей и подпись должностного лица. Корректность указанных элементов влияет также на вступление в силу (действительность) решения.

2.2. Судебные решения

Среди актов применения финансового права сложно даже переоценить значимость судебных решений. Небольшую роль среди них играет судебная практика Верховного Суда (после упразднения института чрезвычайной ревизии), ограничено значение актов общих судов, рассматривающих главным образом дела о финансовых преступлениях, уголовных и уголовно-финансовых правонарушениях. Таким образом, бремя применения финансового права покоится прежде всего на **административных судах**, которые с 1 января 2004 г. действуют как двухинстанционные: воеводские административные суды в качестве первой инстанции и Высший административный суд (ВАС) – как апелляционный суд. Их деятельность регулируют Закон от 25 июля 2002 г. «О построении административных судов»¹ и Закон от 30 августа 2002 г. «О производстве в административных судах»² (с изменениями), а также Положение о введении в действие Закона о построении административных судов и Закона о производстве в адми-

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych // Dziennik Ustaw. 2014. Poz. 1647.

² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi // Dziennik Ustaw. 2016. Poz. 718.

нистративных судах» (с изменениями)³ от 30 августа 2002 г. В период массовых реформ публичной системы стоит обратить внимание на «классический», образцовый характер реформы административного правосудия, проведенной в 1999–2003 гг. Реформа началась с определения общей концепции и всесторонней дискуссии о возможностях ее нормативного урегулирования. Вводящие ее законы были приняты почти с полуторагодовой отсрочкой вступления их в силу, что было использовано не только для приспособления к новому законодательству, но также для интенсивного подбора судебных кадров и создания организационных структур и технической инфраструктуры административной юстиции.

В соответствии со ст. 3 Закона о производстве в административных судах, административные суды осуществляют контроль за деятельностью публичной администрации, применяя определенные законом меры. Контроль административных судов за деятельностью публичной администрации охватывает вынесение решений по жалобам: а) на административные решения; б) постановления, вынесенные в ходе административного производства, но подлежащие обжалованию, либо оканчивающие производство, а также постановления, решающие дело по существу; в) постановления, вынесенные в исполнительном и обеспечительном производствах, подлежащие обжалованию; г) иные акты или действия в сфере публичной администрации, относящиеся к законным полномочиям или обязанностям, за исключением определенных актов или действий; д) письменные акты толкования положений налогового права, выносимые по индивидуальным делам; предварительные заключения и отказы в предоставлении предварительных заключений; е) акты органов местного самоуправления и местных органов правительственной администрации; ж) другие акты органов местного самоуправления и их объединений, принимаемые в сфере публичной администрации; з) акты надзора за деятельностью органов местного самоуправления; и) бездействие или длительность производства в определенных законом случаях. Административные суды выносят решения также по делам, в которых положениями особых законов предусматривается осуществление судебного контроля, и применяют предусмотренные этими законами меры. Но из принципа всеобщности судебно-административного контроля имеются, од-

нако, некоторые исключения. Применительно к финансовому праву стоит особо отметить недопустимость обжалования в административном суде уголовно-финансовых и уголовных казначейских дел, а также (с некоторыми исключениями) решений в сфере государственных заказов. Также спорной является компетенция административных судов по определенным вопросам в области публичных сборов и дотаций.

Жалобу в воеводский административный суд может подать каждый, у кого по данному делу существует правовой интерес, а также – при определенных условиях – общественная организация, в 30-дневный срок с даты получения обжалуемого решения, через вынесший решение орган. Жалобу можно подать лишь после исчерпания мер обжалования в административном порядке. Несколько другие сроки и правила обжалования предусмотрены для прокурора, Уполномоченного по защите гражданских прав и Уполномоченного по защите прав детей.

Административный суд может удовлетворить жалобу, отказать в ее удовлетворении или отказать в ее принятии. При определенных условиях судебное производство может быть прекращено.

По логике правоположений следует, что у органа, решения которого подлежат обжалованию, нет возможности подать жалобу в административный суд первой инстанции. Однако, в качестве одной из сторон, он может подать апелляционную жалобу в Высший апелляционный суд при соблюдении установленных законом условий. Жалобу в административный суд, с некоторыми исключениями, должен составить адвокат или юрисконсульт.

ВАС также уполномочен принимать постановления для разъяснения правовых положений, применение которых вызвало разногласия в практике административных судов, а также постановления о разрешении юридических вопросов, вызывающих серьезные сомнения в законности решения по конкретному судебному-административному делу, а также решает споры о компетенции между определенными законом органами.

2.3. Решения квазисудебных финансовых органов (на примере комиссии по делам о нарушении дисциплины публичных финансов)

Существенную роль в применении норм финансового права играют особые органы, которые – ввиду сходства многих аспектов их деятельности с

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę -

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi // Dziennik Ustaw. 2002. nr. 153. Poz. 1271.

судами – можно назвать квазисудебными. Их примером в Польше являются **комиссии по делам о нарушении дисциплины публичных финансов**. Следует здесь подчеркнуть, что в разных странах вопросами нарушения финансовой дисциплины часто занимают суды [4, р. 309]. Иногда это особые финансовые суды, причем в ходе дискуссии о совершенствовании модели ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов в Польше высказывается пожелание образовать финансовую юстицию (преобразовать комиссии в финансовые суды).

Хотя термин **«дисциплина публичных финансов»** часто используется в польском законодательстве, его легальное определение отсутствует. Законодатель сосредоточен лишь на ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов, чему посвящен Закон от 17 декабря 2004 г. «Об ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов»⁴ [5]. **Нарушением дисциплины публичных финансов, полагаем, является совершение в данной сфере неправомерного деяния определенным субъектом, влекущее наступление юридической ответственности.** Так, недостаточно установить, что определенным субъектом (например, войтом) совершен непредусмотренный бюджетом сельского округа (гмины) расход средств (деяние в сфере дисциплины публичных финансов). Если размер израсходованных бюджетных средств не превышает установленной минимальной суммы (3 899,78 злотых), деяние не образует нарушения дисциплины публичных финансов. Поэтому для определения ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов существенной является совокупность положений приведенного закона (и, возможно, иных законов), что влияет на выделение доктринальных признаков нарушения дисциплины публичных финансов.

Ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов подлежат: лица, входящие в состав органа, исполняющего бюджет или финансовый план единицы сектора публичных финансов (далее – СПФ) (в том числе войт, бургомистр, президент города) либо управляющего органа, которому переданы публичные средства в пользование или распоряжение; начальники единиц СПФ, сотрудники СПФ, которым отдельным законом или на его основе вверено выполнение определенных обязанностей;

субъекты вне СПФ, которым вверены для использования или распоряжения публичные денежные средства. Правила об ответственности распространяются также на определенных лиц в случае нарушения дисциплины в сфере государственных (публичных) заказов, а также использования поступивших из ЕС или других государств денежных средств.

С предметной точки зрения, приведенный закон определяет виды деяний по нарушению дисциплины публичных финансов. Это очень широкий перечень (который включает в себя 18 статей закона), являющийся *numerus clausus* и означающий, что не перечисленные в нем деяния не нарушают дисциплины публичных финансов. Изменения в данный перечень вносятся на основании закона, последние существенные изменения он претерпел в ходе так называемой «большой новеллизации» от 19 августа 2011 г.⁵ Это обуславливает необходимость сверять каждый раз фактическую ситуацию с актуальной правовой нормой (т. е. совершать оговариваемый ранее акт субсумпции).

Деяния, нарушающие дисциплину публичных финансов, доктринально разделяются на несколько видов [4, р. 87–95; 6, р. 79; 7, р. 435]. Полагаем, что наиболее близкой к содержанию закона и одновременно отражающей многообразие нарушений дисциплины публичных финансов является их классификация, предложенная М. Виняжем. По его мнению, **нарушения дисциплины публичных финансов включают деяния, относящиеся к взиманию публичных средств, изменению бюджета и финансового плана, расходованию публичных средств, принятию и исполнению бюджетных обязательств, выполнению обязанностей по проведению инвентаризации, составлению бюджетной отчетности, размещению государственных заказов, лицензированию строительных работ и услуг, осуществлению управленческого контроля и внутреннего аудита** [8, р. 336–337]. Этот перечень следует дополнить **неосуществлением или ненадлежащим осуществлением предварительного контроля.**

Статьи 19–30 Закона от 17 декабря 2004 г. определяют правила ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов. В польской доктрине финансового права принято мнение, что это **ответственность административного характера, с эле-**

⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych // Dziennik Ustaw. 2017. Poz. 1311.

⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw // Dziennik Ustaw. 2011. nr. 240. Poz. 1429.

ментами уголовной ответственности (из-за учета фактора виновности). Руководствуясь закрепленными в законе критериями, можно признать, что к важнейшим принципам ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов относятся следующие:

- Неприменение положений закона (при одном исключении) к определению, установлению, взиманию или уплате таможенных сборов и недоимок по налогам и сборам, указанным в Налоговой ординации, которые составляют доходы бюджета государства или муниципального образования, в том числе процентов за просрочку, а также к предоставлению льгот и освобождений по таким недоимкам (ст. 3).

- Несение ответственности лицом, совершившим деяние, нарушающее дисциплину публичных финансов и описанное в действующем во время его совершения законе (нет нарушения без отчетливого указания на него в законе).

- Несение ответственности лицом, которому можно вменить вину в момент нарушения, а также лицом, давшим поручение совершить такое деяние. Не считается нарушителем лицо, которое в силу психической болезни или иного расстройства психических функций не могло понимать значение деяния или управлять своим поведением, что, однако, не распространяется на случаи введения себя в нетрезвое состояние или получение наркотического опьянения вследствие собственных действий.

- Применение к нарушителю закона более снисходительной нормы, если со времени совершения деяния она менялась.

- Взаимосвязанность ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов с иными видами ответственности. В ситуации, когда в отношении одного и того же деяния осуществляется уголовное, финансовое или административное производство, – производство о нарушении дисциплины публичных финансов приостанавливается. Оно прекращается, если нарушитель осужден за преступление, финансовое преступление, административный или финансовый проступок, являющиеся одновременно нарушением дисциплины публичных финансов.

- Нерассмотрение в качестве нарушения дисциплины публичных финансов действия или упущения, финансовые последствия которых не превышают минимальной суммы. Такой суммой признается средняя месячная зарплата в народном хозяйстве за предыдущий год, объявляемая Председателем Главного статистического управления (напри-

мер, за 2015 г. эта сумма составила 2 899,78 злотых, что эквивалентно 700 евро).

- Ненаступление ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов в случае, если деяния предприняты исключительно с целью ограничить последствия непредвиденных жизненных обстоятельств.

- Ненаступление ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов, степень опасности которого для публичных финансов незначительна. При оценке степени опасности такого нарушения учитывается тяжесть нарушенных обязанностей, способ и обстоятельства их нарушения, а также последствия нарушения. Если это – последствия финансового характера, существенным является размер ущерба; если нарушение не влечет финансовых последствий, принимается во внимание значимость нарушенных обязанностей, а также способ и условия совершения нарушения (например, нарушение принципа добросовестной конкуренции или принципа равенства).

- Ненесение ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов лицом, получившим от начальника соответствующее распоряжение и заявившее возражение относительно законности последнего. В таком случае ответственность несет лицо, расписавшееся на поручении или давшее его иным способом.

Наказаниями за нарушение дисциплины публичных финансов являются:

- предупреждение;

- выговор;

- денежный штраф;

- запрет замещать должности, связанные с распоряжением денежными средствами.

Предупреждение выносится в случае, если степень вреда при нарушении дисциплины публичных финансов незначительна. **Выговор** применяется, когда степень опасности деяния для публичных финансов значительна; его применение вызывает урегулированные отдельными нормами последствия, истекающие из отрицательной или порицающей оценки деяния. **Денежный штраф** назначается в размере от 0,25 до 3 размеров месячной заработной платы нарушителя; в случае невозможности применить эту формулу – в размере от 0,25 до 5 средней установленной заработной платы. Такое наказание может быть назначено в случае нарушения дисциплины, если степень его опасности для публичных финансов значительна. В обязательном порядке оно назначается при наличии одного из обстоятельств,

приведенных в ст. 34а указанного закона (например, если бюджетные обязательства приняты или бюджетные расходы совершены в значительном раз­ мере при отсутствии соответствующих полномочий либо при превышении полномочий). Наказание в виде **запрета занимать должности, связанные с рас­ поряжением денежными средствами**, назначается на срок от 1 года до 5 лет. Наказание назначается в случае грубого нарушения дисциплины публичных финансов, также может быть назначено в случае рецидива. Запрет состоит в запрете замещать предусмотренные законом должности (например, начальника, заместителя начальника, главного бухгалтера, казначея). Не ограничивается однако пассивное избирательное право – право быть избранным на должности войта, бургомистра и президента города.

Помимо точного описания в законе санкций за нарушение дисциплины публичных финансов, в практике их применения огромное значение имеет положение, указывающее, что в особо заслуживающих внимания случаях – учитывая вид и обстоятельства нарушения дисциплины публичных финансов или особенности и личные характеристики нарушителя – может быть назначено **наказание более мягкого характера**, и лицо может быть даже **освобождено от наказания**. Это положение широко используется на практике.

Производство по делам о привлечении к ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов – **двухинстанционное**. Решения в рамках этого производства принимают компетентные комиссии по нарушению финансовой дисциплины первой инстанции и Главная комиссия (в качестве органа второй инстанции). Комиссиями первой инстанции являются: 1) общая комиссия по нарушениям финансовой дисциплины; 2) межведомственные комиссии: а) при министре по делам публичных финансов, б) министре по делам публичной администрации, в) министре юстиции; 3) комиссия при Главе канцелярии Председателя Совета Министров; 4) региональные комиссии при региональных учетных палатах. Предметная и субъектная сферы деятельности отдельных комиссий, а также правила назначения их членов определены на законодательном уровне, остановимся на них подробнее:

- Общая комиссия ведаёт вопросами контроля за исполнением бюджета субъектами, обладающими бюджетной автономией и перечисленными в ст. 139 Закона «О публичных финансах» в действующей редакции. Особенность ее статуса также в том, что она действует при Канцелярии Президента Рес-

публики Польша, который назначает членов общей комиссии. Члены остальных комиссий назначаются Председателем Совета Министров.

- Межведомственная комиссия при министре публичной администрации, помимо полномочий в сфере контроля за исполнением государственного бюджета отделами правительственной администрации, распространяет свою компетенцию на маршала воеводства, члена правления воеводства и главного бухгалтера бюджета воеводства (казначея воеводства), а также на лиц, замещающих должности воеводы, вице-воеводы, генерального директора воеводского управления и главного бухгалтера бюджетной части, которой распоряжается воевода.

- Комиссия при Главе канцелярии Председателя Совета Министров рассматривает дела муниципальных апелляционных коллегий, лиц в должности министра, государственного секретаря и заместителя министра.

- Региональная комиссия действует в соответствии с территориальной подведомственностью региональной расчетной палаты, при которой она создана. Она рассматривает дела в отношении муниципальных образований, их объединений и ассоциаций, органов местного самоуправления (в том числе муниципальных юридических лиц), воеводы, а также подчиненных воеводе лиц. Руководство самоуправления воеводства и воеводского управления несут ответственность перед межведомственной комиссией при министре по делам публичной администрации.

- На решение комиссии первой инстанции в срок не позднее четырнадцати дней с даты его получения может быть подана мотивированная апелляционная жалоба в Главную комиссию. Жалоба подается через вынесшую обжалуемое решение комиссию.

- На решение Главной комиссии может быть подана жалоба в Воеводский административный суд г. Варшавы (в соответствии с территориальной подсудностью – по месту нахождения Главной комиссии) [9].

2.4. Иные акты применения финансового права

Акты финансового надзора – это особая форма вмешательства законно определенных органов в деятельность контролируемых единиц. Они часто регулируются совместно с институтами финансового контроля, что требует особого внимания при разграничении этих форм деятельности администрации. Пример тому – надзор и контроль за финансовой деятельностью муниципальных образований, осуществ-

ляемые региональными расчетными палатами. Правила контроля и надзора регулируются Законом от 7 октября 1992 г. «О региональных расчетных палатах»⁶. Основные полномочия по надзору связаны и проистекают из положений ч. 1 и 2 ст. 171 Конституции Республики Польша, предусматривающих, что деятельность органов местного самоуправления подлежит надзору с точки зрения ее законности. Органами надзора над деятельностью муниципальных образований являются Председатель Совета министров и воеводы, а в сфере финансовых дел – региональные расчетные палаты (далее – РПП). Из конституционных положений следует, что как объем контрольных полномочий, так и правовые формы надзорных мероприятий должны быть основаны на законе. Они предусматриваются Законом о РПП в ст. 11 и 12.

В сфере надзора предметная компетенция РПП включает в себя постановления и распоряжения, принимаемые органами муниципальных образований по вопросам:

- процедуры утверждения бюджета и его изменения;
- исполнения бюджета и его изменений;
- принятия обязательств, влияющих на размер публичного долга муниципальных образований, а также предоставления кредитов;
- принципов предоставления и размера дотаций из местного бюджета;
- налогов и местных сборов, к которым применяются положения Налоговой ординации;
- освобождения от ответственности (*absolutorium*);
- многолетнего финансового прогноза и его изменений.

Основной мерой надзорного реагирования РПП является установление недействительности решения или распоряжения. В случае несущественного нарушения права в решении или распоряжении РПП ограничивается лишь констатацией этого факта. Среди особых мер надзорного реагирования можно перечислить:

- определение РПП до конца февраля бюджетного года параметров местного бюджета в случае его непринятия до 31 января того же года;
- определение РПП параметров местного бюджета в случае несоблюдения правил, предусмотрен-

ных ст. 242–244 Закона от 27 августа 2009 г. о публичных финансах;

- определение коллегией РПП полностью или частично параметров местного бюджета в случае неустранения незаконных положений в акте о бюджете, ранее признанном недействительным полностью или частично;

- на основании закона о публичных финансах, определение РПП параметров местного бюджета в случае неразработки муниципальным образованием программы исправления бюджета или отсутствия положительного заключения РПП для этой программы.

Исходя из основных законов о местном самоуправлении, муниципальные образования обязаны передавать органам надзора принятые постановления и распоряжения [10]. Органы надзора вправе предпринимать соответствующие меры надзорного реагирования в течение 30 дней с даты получения подлежащих надзору актов. Исполнительный орган муниципального образования может подать жалобу на акт надзора в административный суд в срок 30 дней с даты его получения в надлежащем порядке. Административный суд в срок 30 дней с даты поступления жалобы обязан назначить судебное заседание. В случае несоблюдения срока для вынесения акта надзора палата вправе подать жалобу в административный суд на подлежащий надзору акт муниципального образования.

Дискуссионным вопросом в сфере применения финансового права являются общие и индивидуальные акты толкования норм налогового права. На основании ст. 14а Налоговой ординации министр финансов наделен компетенцией выносить так называемые «общие акты толкования» по своей инициативе либо по запросу, а также давать общие пояснения положений налогового права относительно применения данных норм (так называемые «налоговые пояснения») [11; 12]. Суть обоих институтов (общих толкований и налоговых пояснений) в обеспечении однородности применения положений налогового права налоговыми органами. Таким образом, несмотря на то, что в понимании большинства представителей науки они формально не являются актами применения налогового права (в том числе финансового) [13, р. 171–174; 14, р. 45], их существенная связь с процессом применения очевидна.

⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego

tekstu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych // Dziennik Ustaw. 2016. Poz. 561.

В доктрине отражен несколько иной подход к индивидуальным актам толкования норм налогового права. Некоторые авторы считают, что эти акты близки к актам применения права, иначе говоря, являются актами квазиправоприменения [13, р. 185]. На основании ст. 14в и 14j Налоговой ординации директор Всепольской казначейской администрации или иные лица в соответствии со своей компетенцией: войт, бургомистр (президент города), староста или маршал воеводства – формулируют по индивидуальному делу толкование положений налогового права (так называемое «индивидуальное толкование»). Индивидуальные толкования относятся прежде всего к оценке позиции заявителя и возможному указанию на ее правильность [15, р. 67]. Как правило, для действовавшего в соответствии с полученным толкованием лица не могут в силу этого наступать какие-либо отрицательные правовые последствия.

По делам о публичных сборах, к которым не применяются положения Налоговой ординации (в пределах общих и индивидуальных налоговых толкований), могут применяться индивидуальные акты толкования норм о предпринимательских сборах. Основанием для их вынесения является ч. 1 ст. 10 Закона «О свободе хозяйственной деятельности»⁷, на основании которой предприниматель может подать в компетентный орган публичной администрации заявление о выдаче письменного толкования относительно объема и способа применения положений, которыми предусматривается обязанность предпринимателя уплачивать публичный сбор, а также взносы по социальному или медицинскому обеспе-

чению. С заявлением о толковании предприниматель или его представитель могут обратиться в орган первой инстанции, уполномоченный реализовать данное денежное обязательство (например, Управление социального страхования – по делам о толковании норм, устанавливающих взносы на социальное страхование и медицинское обеспечение; маршал воеводства – по делам о толковании правовых норм об оплате за переработку отходов в новый продукт (*opłata produktowa*) и т. п.).

3. Заключение

Финансово-правовой акт – это вынесенный на основании действующих норм финансового права уполномоченными органами акт, устанавливающий или определяющий – в отношении индивидуального адресата – права и (или) обязанности по конкретному делу в области публичных финансов либо подготавливающий их установление или определение.

Субъектов, применяющих нормы финансового права, можно разделить на органы финансовой администрации, суды (главным образом, административные суды) и квазисудебные органы (например, комиссии, рассматривающие дела о нарушении дисциплины публичных финансов). Первая группа органов выносит, главным образом, решения и постановления (финансово-правовые акты), вторая – судебные решения и постановления, третья группа – решения.

Существенна роль административных судов в процессе применения норм финансового права, о чем свидетельствует значительное количество финансовых дел, в том числе по вопросам индивидуального толкования, в общем числе рассматриваемых такими судами дел.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

1. Kosikowski C., Ruśkowski E. (eds.). *Finanse publiczne i prawo finansowe [Public finances and financial law]*. Warszawa, Wolters Kluwer Publ., 2008. 868 p. (In Polish).
2. Kranecová J. System of financial management and control, in: Mrkývka P. (ed.). *System of Financial Law: General Part*, Conference Proceedings. Brno, Masaryk University Publ., 2015, pp. 118–129.
3. Zawadzka-Pąk U.K. *Polish financial law*. Białystok, Temida 2 Publ., 2014. 137 p.
4. Bożek W.M. *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010-2015 [The legal activities of the Main Commission on violations of the discipline of Public Finance. Analysis of the main directions in legal achievements in 2010-2015]*. Szczecin, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego Publ., 2016, 421 p. (In Polish).
5. Robaczyński T., Gryśka P. *Dyscyplina finansów publicznych [Public Finances discipline]*, Commentary. Warszawa, C.H. Beck Publ., 2006. 583 p. (In Polish).

⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego

tekstu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej // Dziennik Ustaw. 2017. Poz. 2168.

6. Salachna J.M. Dyscyplina finansów publicznych w Polsce (ewolucja rozwiązań prawnych) [Public Finance discipline in Poland (evolution of legal decisions)], in: Głuchowski J., Kosikowski C., Szołno-Koguc J. (eds.). *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju* [Study of public Finance and financial law in Poland. Achievements and directions of development], The jubilee book of Professor Alicja Pomorska. Lublin, UMCS Publ., 2008, pp. 77–84. (In Polish).
7. Ofiarski Z. *Prawo finansowe* [Financial law]. Warszawa, C.H. Beck Publ., 2010. 496 p. (In Polish).
8. Winiarz M. Ochrona prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi w samorządzie na przykładzie działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie [Legal protection public self-government funds management on the example of the Regional Accounts Chamber activity in cases of violation of the discipline of public Finance, Regional Accounts Chamber in Krakow experience]. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 2011, nr. 10, pp. 333–350. (In Polish).
9. Ruśkowski E., Salachna J.M. (eds.). *Finanse publiczne* [Public finances], Practical commentary. Gdańsk, ODDK Publ., 2013. 1392 p. (In Polish).
10. Owsiak S. (ed.). *Budżet władz lokalnych* [Budget of local government units]. Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Publ., 2002. 277 p. (In Polish).
11. Etel L., Popławski M. (eds.). *Tax Codes Concepts in the Countries of Central and Eastern Europe*. Białystok, Temida 2 Publ., 2016. 536 p.
12. Popławski M. *Introduction to Polish Tax Law*. Białystok, Temida 2 Publ., 2011. 204 p.
13. Etel L. (ed.). *Ordynacja podatkowa* [Tax Code], Commentary. Warszawa, Wolters Kluwer Publ., 2017. 1752 p. (In Polish).
14. Brolik J. *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego* [Official interpretations of tax legislation]. Warszawa, LexisNexis Publ., 2010. 208 p. (In Polish).
15. Etel L. (ed.). *Prawo podatkowe* [Tax law], Plan of the lecture. Warszawa, Difin Publ., 2013. 372 p. (In Polish).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Руськовски Евгений – доктор юридических наук, ординарный профессор, заведующий кафедрой государственных финансов и финансового права *Университет в Белостоке*
15-213, Польша, г. Белосток, ул. Мицкевича, 1
e-mail: eugen@list.pl
ORCID: 0000-0002-6571-4480

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Руськовски Е. Акты применения норм финансового права в Польше / Е. Руськовски // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 19–28. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).19-28.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Eugeniusz Ruskowski – Doctor of Law, Prof. zw., Head, Department of Public Finances and Financial Law
University of Bialystok
1, Mickiewicza ul., Białystok, 15-213, Poland
e-mail: eugen@list.pl
ORCID: 0000-0002-6571-4480

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ruskowski E. Financial law enforcement acts in Poland. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 19–28. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).19-28. (In Russ.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНСТВА, СТАБИЛЬНОСТИ И СОГЛАСОВАННОСТИ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

С.В. Иванов

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

Информация о статье

Дата поступления –

10 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Приводится авторское видение системы конституционно-правовых гарантий единства, стабильности и согласованности российской правовой системы. Выявлены отдельные проблемы конституционно-правового обеспечения данных конституционных ценностей.

Ключевые слова

Правовая система,
конституционно-правовые
гарантии, конституционно-
правовой пробел,
конституционно-правовой
дефект, единство, стабильность
правовой системы

CONSTITUTIONAL LEGAL SUPPORT OF THE UNITY, STABILITY AND COHERENCE OF RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Svyatoslav V. Ivanov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 10

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

The subject. The paper is devoted to the issues of the system of constitutional legal guarantees of unity, stability and consistency of the Russian legal system, the problems of their effective implementation.

The purpose of the paper is to reveal the actual problems of constitutional legal support of the unity, stability and coherence of the Russian legal system.

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, comparative method, description) as well as particular academic methods (formal-legal method, interpretation of legal acts).

Keywords

Legal system, constitutional legal
guarantees, constitutional legal
gap, constitutional legal defect,
unity, stability of legal system

Results, scope of application. It is revealed that the constitutional legal support of unity, stability and consistency of the Russian legal system occurs by means of action of two types of special constitutional legal guarantees: conflict and competence ones. A number of problems of effective support of the unity, stability and consistency of the domestic legal system are identified. The problems include gaps and other defects of constitutional regulation, the lack of a legal mechanism to ensure the supremacy of the foundations of the constitutional system and others.

Conclusions. There is a number of amendments to the existing constitutional legislation proposed to solve the identified problems.

1. Система конституционно-правовых гарантий единства, стабильности и согласованности отечественной правовой системы

Конституционно-правовое обеспечение единства, стабильности и согласованности российской правовой системы, по нашему мнению, происходит

посредством действия системы конституционно-правовых гарантий, среди которых следует выделять коллизионные и компетенционные.

Коллизионные гарантии занимают основное место среди конституционно-правовых гарантий единства, стабильности и согласованности россий-

ской правовой системы. Они устанавливают принципы иерархической организации системы действующих правовых норм. Эти гарантии установлены иерархическими коллизионными нормами конституционного права. В них не определены субъекты конкретных конституционно-правовых отношений, не закреплены меры конституционно-правового принуждения за нарушение иерархии действующих правовых норм, а лишь поименованы источники норм российского права и установлено соотношение этих источников в отечественной правовой системе. Среди коллизионных гарантий следует выделять:

1. *Конституционные*, установленные в Конституции РФ. В результате их действия складывается следующая иерархия норм права: наивысшей юридической силой и верховенством обладают нормы первой главы Конституции РФ, которой должны соответствовать прочие положения Конституции РФ (ч. 2 ст. 16). Последняя возглавляет иерархию источников норм права (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15), а следом по юридической силе идут положения международных договоров Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также Федеративный договор (ч. 4 ст. 15, абз. 4 п. 1 Раздела второго). Международным договорам Российской Федерации должны соответствовать федеральные конституционные законы, обладающие верховенством над федеральными законами (ч. 3 ст. 76). Последние обладают верховенством над законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, за исключением тех из них, что приняты по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации (ч. 5, 6 ст. 76). Федеральные законы обладают верховенством и над правовыми актами Президента РФ (ч. 3 ст. 90), которые в иерархии правовых актов имеют приоритет над актами Правительства РФ (ч. 1 ст. 115).

2. *Законодательные*, которые установлены в федеральных конституционных законах и федеральных законах и конкретизируют конституционные коллизионные гарантии. Поскольку принятое на референдуме Российской Федерации решение не может быть изменено иначе как путем принятия на новом референдуме либо в порядке, указанном в са-

мом таком решении, оно обладает верховенством над всеми нормативными правовыми актами, кроме Конституции РФ (ч. 4 ст. 83 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹, далее – ФКЗ № 5). Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в иерархии правовых актов находятся ниже федерального законодательства, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации (п. 22 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², далее – ФЗ № 184). Это лишь некоторые законодательные коллизионные гарантии.

Компетенционные гарантии очерчивают круг полномочий субъектов конституционно-правового обеспечения высшей юридической силы Конституции РФ и верховенства федерального законодательства. Все эти субъекты участвуют в обеспечении обозначенных объектов посредством, главным образом, применения мер конституционно-правового принуждения. Соответствующая деятельность компетентных органов государственной власти направлена на предотвращение и устранение нарушений иерархии действующих правовых норм. В связи с этим представляется целесообразным выделить два подвида компетенционных гарантий в зависимости от цели:

1) *предупреждающие компетенционные гарантии* (далее – предупреждающие гарантии) реализуются с целью предотвращения нарушения иерархии действующих правовых норм и препятствуют принятию и вступлению в законную силу актов и публично-правовых договоров, содержащих нормы, противоречащие вышестоящим нормативным предписаниям;

2) *восстанавливающие компетенционные гарантии* (далее – восстанавливающие гарантии) имеют целью устранение нарушения иерархии действующих юридических норм посредством приостановления действия, отмены, расторжения, признания утратившими силу нормативных правовых актов, противоречащих вышестоящим, а также некон-

¹ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

ституционных и противозаконных нормативных договоров; юридического принуждения правоприменительных органов и должностных лиц к неприменению неконституционных и противозаконных норм. В зависимости от того, какой акт выступает источником иерархической коллизии, можно говорить о соответствующих компетенционных гарантиях.

Решения, принятые на референдуме Российской Федерации, умаляющие верховенство и высшую юридическую силу Конституции РФ. Среди предупреждающих гарантий в отношении данных актов законодатель предусмотрел предотвращение принятия неконституционного референдарного решения посредством мер конституционного контроля (ч. 1–2 ст. 23 ФКЗ № 5, п. 5.1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»³, далее – ФКЗ № 1). В литературе отмечается, что Центральная избирательная комиссия РФ (далее – ЦИК РФ) осуществляет предварительную проверку предлагаемых на референдум вопросов (ч. 13 ст. 15 ФКЗ № 5) [1, с. 30] – фактически на нее возложены функции по предупреждению нарушения верховенства федерального законодательства. Однако Конституционный Суд РФ в своем решении указал, что ЦИК РФ осуществляет лишь предварительную проверку, что не противоречит Конституции РФ⁴. Между тем ЦИК РФ не только проверяет, но также по результатам проверки принимает «соответствующее решение» [1, с. 30]. Восстанавливающей гарантией в данной сфере выступает лишь законодательно закрепленная возможность отмены или изменения соответствующего решения путем принятия нового федерального референдарного решения либо в порядке, предусмотренном самим решением (ч. 4 ст. 83 ФКЗ № 5).

Международные договоры РФ. Для предотвращения вступления в законную силу в отношении Российской Федерации противоречащих Конституции РФ международных договоров, действует ряд предупреждающих гарантий, среди которых есть конституционные и законодательные. Ратификация (как и денонсация) международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федераль-

ного закона, подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации, после чего Президент РФ подписывает ратификационную грамоту (п. «б», «в» ст. 86, п. «г» ст. 106 Конституции РФ). В ведении последнего находится также подписание международных договоров Российской Федерации. Обязательное участие обеих палат федерального парламента в ратификации международных договоров Российской Федерации способствует предотвращению выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее неконституционных международных договоров Российской Федерации. Никаких конституционных ограничений при подписании международных договоров РФ не установлено.

Приведенные конституционные положения были развиты в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации»⁵ (далее – ФЗ № 101). В нем установлен ряд законодательных предупреждающих гарантий в сфере международного правотворчества с участием России. Сформулирован открытый перечень форм выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров Российской Федерации и регламентирован порядок реализации этих форм (ст. 6, 11–22). Выражение такого согласия в определенных ФЗ № 101 случаях, когда предлагаемым международным договором Российской Федерации регулируются наиболее важные общественные отношения, осуществляется исключительно в форме федерального закона (ст. 14, п. 1 ст. 15, пп. «а» п. 1 ст. 20, пп. «а» п. 1 ст. 21, ст. 22 ФЗ № 101). Информационное обеспечение федерального парламента федеральными органами исполнительной власти (п. 1, 2 ст. 7) способствует его своевременному реагированию в случае обнаружения им противоречащих Конституции РФ норм не вступившего в силу международного договора. Предложение о заключении международного договора Российской Федерации, противоречащего нормам федерального законодательства, представляется главе государства или в Правительство РФ исключительно по согласованию с Министерством юстиции Российской Федерации, которое составляет соответствующее заключение (ст. 10).

³ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в

связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 14. Ст. 1741.

⁵ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

Важнейшей предупреждающей гарантией в сфере международного правотворчества выступает конституционный контроль (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Данное конституционное положение развито федеральным законодателем, установившим порядок рассмотрения дел о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации (ст. 88–91 ФКЗ № 1, ст. 34 ФЗ № 101). Такая проверка не является обязательным этапом международного правотворчества с участием Российской Федерации. Безусловно, действующий порядок рассмотрения Конституционным Судом РФ соответствующих дел применим лишь к международным договорам Российской Федерации, заключенным *ad referendum*, что нашло отражение в п. 1 ст. 89 ФКЗ № 1: соответствующий запрос допустим, если международный договор Российской Федерации подлежит ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти.

Среди восстанавливающих гарантий, призванных исправлять уже сложившуюся ситуацию противоречия международных договоров Российской Федерации ее Конституции, законодательством предусмотрены лишь приостановление действия международных договоров и прекращение их действия (ст. 35 ФЗ № 101). Согласно ФЗ № 101 обязательно рассмотрению в Совете Федерации подлежат все федеральные законы о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации (п. 3 ст. 37). Также в ФЗ № 101 расширены полномочия Президента РФ: он вправе приостановить действие любого международного договора, утвержденного федеральным законом в качестве обязательного. Фактическим основанием для этого является возникновение необходимости принятия безотлагательных мер, круг которых не определен законодателем (п. 4 ст. 37 ФЗ № 101). Государственная Дума вправе отклонить соответствующий проект федерального закона Президента РФ, и лишь после этого действие договора подлежит возобновлению.

Федеральное законодательство. Система конституционных предупреждающих гарантий в сфере федерального законотворчества открывается обязанностью рассмотрения в Совете Федерации проектов законов, регулирующих наиболее важные

общественные отношения (ст. 106, ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ не могут вступить в силу без одобрения законодательных (представительных) органов государственной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136). Последние при выражении своего несогласия с вносимыми поправками могут исходить не только из собственных интересов, но и обнаруживая несоответствие поправок основам конституционного строя России, угрозу единству, стабильности и согласованности ее правовой системы. Верхняя палата федерального парламента вправе отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон (ч. 4 ст. 105). Президент РФ, расценив принятый и одобренный федеральный закон как противоречащий вышестоящим нормам федерального законодательства и международных договоров Российской Федерации, может воспользоваться конституционным правом вето (ч. 3 ст. 107). Указанное свидетельствует о действии конституционного «фильтрационного» механизма, при котором Совет Федерации, Президент РФ, Правительство РФ и региональные парламенты предотвращают принятие и вступление в силу законов, противоречащих основам конституционного строя, вышестоящим актам и нормативным договорам, создающих угрозу единству, стабильности и согласованности отечественной правовой системы.

Законодательные предупреждающие гарантии в сфере федерального законотворчества закреплены в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»⁶ (далее – ФКЗ № 2), Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее – ФЗ № 33)⁷. Профильный комитет Государственной Думы возвращает инициатору проект закона о поправке к Конституции РФ в случае, если не соблюдены установленные законодателем условия и порядок внесения предложения о поправке к Конституции РФ (ч. 2 ст. 4 ФЗ № 33). Конституционная поправка не может быть принята в ускоренном порядке – Законом предусмотрено, что соответствующий законопроект рассматривается исключительно в трех чтениях (ч. 1 ст. 5 ФЗ № 33). Всё вышеуказанное служит барьером к внесению в Конституцию РФ положе-

⁶ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁷ Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

ний, противоречащих основам конституционного строя, укреплению единства, стабильности и согласованности отечественной правовой системы. Принятое Советом Федерации постановление об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации соответствующего закона может быть обжаловано в Верховный Суд РФ (ч. 4 ст. 11 ФЗ № 33). Таким образом, высший федеральный судебный орган общей юрисдикции участвует в предупреждении вступления в законную силу соответствующего закона, противоречащего процессуальным нормам федерального законодательства. Правительство РФ может направлять в палаты Федерального Собрания обязательные к оглашению или распространению на заседаниях официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах с возможностью указания на противоречия вышестоящему законодательству (ч. 6 ст. 36 ФКЗ № 2).

Подзаконные предупреждающие гарантии в сфере федерального законодательства относятся к числу процедурно-парламентских гарантий и сформулированы в регламентах палат Федерального Собрания. Так, законопроект подвергается правовой экспертизе на предмет соответствия актам федерального законодательства с составлением заключения (ч. 2, 3 ст. 112 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁸, далее – Регламент ГД). Данное заключение должно быть представлено ответственным комитетом Государственной Думы во всех чтениях, а его наличие является необходимым условием для принятия (одобрения) закона в ускоренном порядке, минуя второе и третье чтения. В Регламенте ГД детализированы конституционные нормы о праве президентского вето (п. «г» ч. 2 ст. 114, ч. 8 ст. 119, п. «е» ч. 1 ст. 122, п. «г» ч. 1 ст. 123.1, п. «в» ст. 124.1, п. «б» ч. 2 ст. 134 Регламента ГД).

В Конституции РФ сформулирован ряд конституционных восстанавливающих гарантий в данной области. Как установил Конституционный Суд РФ, палаты Федерального Собрания не вправе осуществлять аутентичное толкование актов федерального законодательства в своих постановлениях⁹. Следовательно, в случае обнаружения иерархических коллизий федеральный парламент устраняет их путем законотворчества. Важнейшей конституционной восстанавливающей гарантией в рассматриваемой сфере служит федеральный конституционный контроль (п. «а» ч. 2, ч. 6 ст. 125). Порядок рассмотрения дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов и договоров между ними установлен в ФКЗ № 1 (гл. IX).

Меры федерального конституционного контроля, судебного контроля со стороны судов общей юрисдикции вкупе с мерами прокурорского надзора являются общими восстанавливающими компетенционными гарантиями соответствия норм регионального законодательства и подзаконных актов требованиям высшей юридической силы Конституции РФ и верховенства федерального законодательства. Суды общей юрисдикции рассматривают дела об оспаривании регионального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов (ст. 20, 21 КАС РФ¹⁰). Но и когда предметом судебного рассмотрения не является законность того или иного акта, суд, установив несоответствие акта органа публичной власти или должностного лица федеральному законодательству, международно-правовым нормам, законодательству субъекта Собрания Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу. При этом суды общей юрисдикции не уполномочены проверять конституционность актов (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ, ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона «О

⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД "О некоторых вопросах применения Феде-

рального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и от 11 октября 1996 г. № 682-II ГД "О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 47. Ст. 5492.

¹⁰ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

судебной системе Российской Федерации»¹¹, ч. 2, 3 ст. 15, ч. 5 ст. 208 КАС РФ).

Дела об оспаривании нормативных правовых актов возбуждаются, главным образом, по инициативе прокуроров. Конституция РФ в вопросах определения основ прокурорского надзора ограничилась бланкетной нормой ч. 1 ст. 129. Эта конституционная норма конкретизирована в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»¹². Обнаружив противоречащий законодательству правовой акт, прокурор или его заместитель приносит протест либо выступает инициатором процедуры судебного контроля (п. 1 ст. 23). Прокурорское реагирование в 1990-е гг. стало одним из решающих правовых средств приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ, пресечения суверенизации республик, устранения реальной угрозы единству, стабильности и согласованности отечественной правовой системы, единству и территориальной целостности России.

Федеральные подзаконные нормативные правовые акты. Большого массива предупредительных гарантий в отношении подзаконных актов не требуется – достаточно закрепить правовые механизмы скорого восстановления конституционной законности. Для предупреждения ситуации иерархической коллизии органы и должностные лица при нормотворчестве консультируются с советниками, правовыми управлениями и т. п. Помимо судебного контроля и прокурорского надзора федеральное законодательство установило ряд прочих восстанавливающих гарантий в данной сфере. Так, Совет Федерации уполномочен утверждать указы Президента РФ о введении чрезвычайного или военного положения (п. «б», «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Данная гарантия является восстанавливающей, так как к моменту утверждения соответствующий указ уже принят и действует, и оценивается не только обоснованность его принятия, но и его соответствие федераль-

ному законодательству, чем обеспечивается верховенство последнего. Любой акт Правительства РФ в случае противоречия федеральному законодательству и указам Президента РФ может быть отменен последним (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Генпрокурор РФ оповещает Президента РФ о фактах нарушения Правительством РФ верховенства федерального законодательства, высшей юридической силы Конституции РФ, чем повышается эффективность данной гарантии (п. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Правительство РФ, в свою очередь, вправе отменять акты любых федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (ч. 7 ст. 12 ФКЗ № 2).

Законодательство и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации самостоятельно законодательно закрепляют предупредительные гарантии в сфере регионального правотворчества. Среди них встречается полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации осуществлять предварительный контроль при внесении поправок в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации¹³.

Восстанавливающей гарантией в сфере регионального правотворчества служит правомочие Президента РФ приостанавливать действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до решения этого вопроса судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). С соответствующими предложениями к главе государства могут обращаться Правительство РФ (ч. 4 ст. 44 ФКЗ № 2), полпреды Президента РФ в федеральных округах (п. 6 Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹⁴).

Строго определенное место среди субъектов конституционно-правового обеспечения исследуе-

¹¹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

¹² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 11 октября 2018 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹³ Конституционный закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. 1996. № 6;

Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Якутские ведомости. 2002. № 25.

¹⁴ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 19 июля 2017 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

мых конституционных ценностей, реализующих восстанавливающие гарантии в сфере регионального правотворчества, занимают конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Ученые отмечают, что за короткое время они окрепли и заставили говорить о себе как об эффективных независимых инструментах правовой политики. Известно, например, Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г., которым на фоне политических противоречий между центром и субъектом Российской Федерации констатируется: «Республика Башкортостан должна привести свою законодательную базу в соответствие с федеральным законодательством»¹⁵. Это решение свидетельствует, по словам А.В. Безрукова и А.А. Кондрашева, что эти суды «не тиражируют ошибки своих конституций (уставов), а следуют букве и духу Конституции РФ» [2, с. 31], что способствует укреплению единства, стабильности и согласованности отечественной правовой системы.

Муниципальные нормативные правовые акты. В сфере муниципального правотворчества среди восстанавливающих гарантий законодатель предусматривает меры прокурорского реагирования и судебного контроля; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации может оспорить в суде муниципальный нормативный правовой акт, противоречащий вышестоящим нормативным актам (пп. «е» п. 2 ст. 21 ФЗ № 184).

2. Пробелы и иные дефекты конституционного регулирования.

Ввиду определяющего статуса Конституции РФ во всей отечественной правовой системе крайне важно, чтобы ее положения были полными и согласованными. Между тем в Конституции РФ достаточно много изъянов юридической техники и коллизий. Так, исходя из буквального толкования норм ст. 15 Конституции РФ, она обладает верховенством лишь в системе правовых актов (ч. 1); лишь нормативные правовые акты подлежат обязательному опубликованию, если они затрагивают права, свободы и обязанности индивида (ч. 3). При этом вступившие в силу международные договоры Российской Федерации

также публикуются официально (ст. 30 ФЗ № 101). Необходимо восполнить данный конституционный пробел. Требуется конкретизировать также понятие общепризнанных принципов и норм международного права (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Очевидный конституционный пробел заложен в нормах ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ. Из буквального толкования части второй данной статьи следует, что федеральные подзаконные акты вообще не могут приниматься по вопросам совместного ведения, на что указывают в доктрине [3, с. 149]. Возникшая неопределенность при реализации данного положения стала основанием для направления в Конституционный Суд РФ запросов органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации. Суд отметил, что подзаконные акты не упоминаются и в части первой данной статьи и осуществил расширительное толкование обеих частей, поскольку в ином случае выходит, что Россия не может принимать даже индивидуальных правоприменительных актов в сфере собственного ведения¹⁶. Требуется расширение названных конституционных положений.

В Конституции РФ не хватает положений о форме законов о поправках к Конституции РФ, их юридической силе. Так, при буквальном толковании нормы ч. 4 ст. 15 Конституции РФ можно прийти к парадоксальному выводу о верховенстве норм международного права над любыми законами, включая законы о поправках к Конституции РФ. Требуется также предусмотреть в Конституции РФ целиком процедуру их принятия, так как, исходя из положений действующего законодательства, акты, которыми вносятся поправки в Конституцию РФ, должны соответствовать процессуальным нормам, закрепленным в актах меньшей юридической силы.

В Конституции РФ не предусмотрено возможности изменить преамбулу и Раздел второй – тем самым законсервировано неоднозначное положение Федеративного договора в системе источников действующих норм права. Однако представляется, что Федеративный договор является в современных политико-правовых условиях атавизмом, его юридическая сила подлежит сведению к юридической силе

¹⁵ Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. № 18-П «По делу о конституционности части пятой статьи 37, части первой статьи 55, части первой статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиахмета Садретдиновича» // СПС «Гарант».

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

других договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Отдельно следует отметить, что дефинитивная норма Раздела второго, определяющая понятие Федеративного договора, содержит формулировку о «суверенных республиках», что недопустимо (абз. 4 п. 1).

В Конституции РФ также имеется ряд конституционных коллизий. Так, И.А. Умнова отмечает, что закрепленный в Конституции РФ принцип равноправия субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5) ею же самой опровергается (ч. 1, 2 ст. 66, ч. 2 ст. 68 и др.) [4, с. 27].

Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации отнесено Конституцией РФ к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «и» ст. 72), но производится исключительно федеральным законом (ч. 3 ст. 75), что противоречит ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. К этому следует добавить, что вопросы налогообложения и сборов можно рассматривать в качестве составной части финансового регулирования, которое конституционно отнесено к сфере исключительного ведения Российской Федерации (п. «ж» ст. 71). Коллизии такого рода порождаются чрезмерной пространностью формулировок, которая также порождает дефекты, поскольку дезавуирует конституционные положения. Это негативно влияет на уровень конституционной законности и правосознания, порождая конституционный нигилизм [5, с. 16].

Другой конституционной коллизией в сфере разграничения предметов ведения и полномочий является противоречие между положениями п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72: защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств отнесены одновременно и к сфере собственного ведения Российской Федерации, и к сфере ее совместного ведения с субъектами Российской Федерации. Необходимо устранить указанные противоречия.

3. Проблема юридической силы норм первой главы Конституции РФ и обеспечения их верховенства в отечественной правовой системе

Следует признать, что конституционная норма о верховенстве положений первой главы Конституции РФ (ч. 2 ст. 16) фиктивна ввиду отсутствия механизма ее обеспечения. Соответствующий механизм нужно предусмотреть в самой Конституции РФ, при этом в качестве субъекта конституционно-правового обеспечения должен выступить Конституционный Суд РФ. И.А. Кравец полагает, что именно Конститу-

ционному Суду РФ надлежит рассматривать вопрос о соответствии вносимых в Конституцию РФ поправок основам конституционного строя [6, с. 6].

По нашему мнению, следует расширить полномочия федерального судебного органа конституционного контроля, с тем чтобы он проверял на предмет соответствия основам конституционного строя все законы о внесении поправок в Конституцию РФ. Для этого нужно внести изменения в Конституцию РФ с целью обязать Совет Федерации обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности не вступившего в законную силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ. Одновременно понадобится дополнить ФЗ № 33 ст. 6.1 «Проверка закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации на предмет его соответствия основам конституционного строя Российской Федерации». Подобная реформа потребует внесения изменений в ФЗ № 1. Указанные поправки нужно внести, с тем чтобы обязать Совет Федерации направить запрос о проверке конституционности закона Российской Федерации о внесении поправки в Конституцию РФ после принятия этого закона.

4. Проблема юридической силы некоторых конституционных положений

В соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие ее положения не могут противоречить неизменяемым (ст. 135 Конституции РФ) основам конституционного строя, при этом Конституция РФ обладает верховенством, высшей юридической силой и прямым действием (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15). Среди основ отечественного конституционного строя имеет место категорический конституционный запрет на лишение гражданина Российской Федерации гражданства по каким-либо основаниям (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ). Сейчас в числе основных угроз государственной безопасности специалисты выделяют возвращение в Российскую Федерацию российских граждан, являющихся террористами, из регионов с повышенной террористической активностью [7, с. 50]. С сентября 2017 г. круг оснований для отмены решения о предоставлении гражданства расширен, по сути, фактом вступления в силу обвинительного приговора суда о совершении натурализующимся лицом хотя бы одного из предусмотренных законодателем преступлений. Таким образом, из буквального толкования данных законодательных нововведений не следует установление возможности лишения российского гражданства. Но «посту-

пает в обход закона тот, кто, сохраняя слова закона, обходит его смысл»¹⁷.

К попытке прямого введения института лишения гражданства, а также к сопутствующей этому законодательной политике следует отнестись с максимальной осторожностью ввиду чрезвычайной значимости института гражданства для полноценной реализации основных прав и свобод человека и гражданина.

5. Проблемы иерархии источников действующих в Российской Федерации норм.

Коллизионные гарантии точно рассеяны в действующем законодательстве, их система поражена пробелами. В частности, законодатель не определил четко вопрос о юридической силе постановлений палат Федерального Собрания РФ и их положении в системе нормативных правовых актов. Следует отметить, что отдельные положения регламентов палат федерального парламента вызывают вопросы об их юридической природе. Так, повторное отклонение проекта федерального закона о бюджете допускается только вместе с постановкой вопроса о недоверии Правительству РФ (ч. 12 ст. 120 Регламента ГД). Не является ли это ограничение конституционным по своей природе? Согласно Регламенту Совета Федерации¹⁸ отсутствие заключения Правительства РФ о законопроекте, предусматривающем покрываемые за счет федерального бюджета расходы, может служить основанием для отклонения палатой соответствующего законопроекта (ч. 4 ст. 103). Однако Конституция РФ не приемлет диспозитивного способа регулирования данных отношений: соответствующие законопроекты могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104). Требуется законодательное регулирование по многим вопросам, включенным в предмет регулирования регламентами палат Федерального Собрания.

В науке отечественного конституционного права отмечено, что Конституция РФ ничего не говорит о соотношении региональных законов и федеральных подзаконных актов и не устанавливает правил разрешения противоречий между ними. По верному заме-

чанию С.В. Никитина, «данные нормативные акты находятся как бы в разных плоскостях нормативно-правового пространства, которые непосредственно друг с другом не пересекаются» [8, с. 49]. Представляется, что противоречивое положение регионального законодательства в иерархии источников действующих правовых норм и неоптимальное разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами имеют одну природу. Наличие института совместного ведения между Россией и ее субъектами не позволяет конституционно закрепить принцип верховенства федерального права, а не законодательства. Между тем действие этого принципа устранило бы серьезное противоречие в иерархии источников юридических норм.

Среди оснований для судебной отмены решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, предусмотрено его противоречие федеральному закону (п. 7 ст. 73 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁹). Но это не соответствует конституционному положению о примате регионального законодательства в пределах собственного ведения субъектов Российской Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ), поскольку референдарные решения субъектов Российской Федерации обладают верховенством над прочими их актами. Необходимо устранить данное противоречие.

Наконец, представляется оправданным принятие специального закона (скорее всего, уровня федерального конституционного закона), определяющего положение источников юридических норм в системе национального права.

6. Проблемы обеспечения верховенства федерального законодательства в контексте международного правотворчества

Примат международного права трудно согласуется с установлением порядка вступления в силу международных договоров Российской Федерации в федеральном законе (ст. 24 ФЗ № 101). При этом в Конституции РФ предусмотрено, что не соответству-

¹⁷ Дигесты Юстиниана: Избр. фрагм. в пер. и с примеч. И.С. Перетерского / отв. ред.: Е.А. Скрипилев. М.: Наука, 1984. С. 33.

¹⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

ющие ей международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению (ч. 6 ст. 125). Вместе с тем не установлен конституционный механизм, направленный на неотвратимость рассмотрения не вступивших в силу международных договоров в Конституционном Суде РФ. Главной проблемой, считают исследователи, является воздержание уполномоченных субъектов от обращения в суд, в результате чего к 2013 г. была проверена конституционность лишь одного международного договора – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации [9, с. 24].

В федеральном законодательстве предусмотрен лишь один случай обязательного обращения в Конституционный Суд РФ после выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора (п. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»). Между тем возможна ситуация, когда международный договор Российской Федерации содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ. В этом случае решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно исключительно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений в установленном порядке (ст. 22 ФЗ № 101). Однако нет никаких конституционных гарантий неотвратимости проверки конституционности как соответствующего закона РФ о внесении поправки в Конституцию РФ, так и международного договора Российской Федерации, введение которого в действие потребовало внесения этой конституционной поправки. Отметим, что, согласно Конституции Французской Республики, в случае установления неконституционности международного соглашения Конституционным советом ратификация или одобрение такого соглашения возможно только после пересмотра Конституции (ст. 54)²⁰. Отсутствие подобного положения в Конституции РФ оценивается в науке конституционного права как досадный конституционный пробел [9, с. 26].

7. Проблемы конституционно-правового статуса федеральных субъектов конституционно-правового обеспечения единства, стабильности и согласованности отечественной правовой системы

Представляется, что в России наблюдается несбалансированность полномочий отдельных субъектов такого обеспечения в пользу Президента РФ. Так, действие любого международного договора Российской Федерации, решение о согласии на обязательность которого принималось в форме федерального закона, может быть приостановлено Президентом РФ (п. 4 ст. 37 ФЗ № 101). При этом фактическим основанием для приостановления является возникновение случаев, «требующих принятия безотлагательных мер». Таким образом, Президент РФ посредством принятия специального Указа с одновременным внесением в Государственную Думу проекта соответствующего федерального закона способен преодолеть верховенство международных договоров над федеральным законодательством в системе нормативных правовых актов.

Не уравновешено никакими «противовесами» полномочие Президента РФ по отмене постановлений и распоряжений Правительства РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ), что расценивается отдельными учеными как вторжение в юрисдикцию Конституционного Суда РФ [10, с. 46]. Представляется, что в этом случае Президенту РФ следовало бы приостанавливать действие неконституционных постановлений и распоряжений Правительства РФ до решения этого вопроса в Конституционном Суде РФ. По нашему мнению, с учетом этого надлежит изменить положения ч. 3 ст. 115 Конституции РФ. Полномочие главы государства приостанавливать действие нормативных актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, напротив, следовало бы расширить: среди оснований данной меры конституционно-правового принуждения не хватает противоречия этих актов указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ.

Значительными проблемамиотягощены конституционно-правовые статусы субъектов, для которых обеспечение высшей юридической силы Конституции РФ и верховенства федерального законодательства является основной деятельностью. Согласно информации Конституционного Суда РФ по состоянию на 2008 г. законодательно неисполнен-

²⁰ Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2002. С. 44.

ными оставались 27 позиций, отраженных в решениях Конституционного Суда. С тех пор в законодательство были введены важные новеллы – в частности, конституционно-правовая ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за неисполнение ими решения Конституционного Суда РФ (п. 3.2 ст. 29.1 ФЗ № 184). В целом к настоящему времени механизм исполнения решений Конституционного Суда РФ сформировался [11, с. 90]. Вместе с тем в Конституции РФ не предусмотрены меры конституционно-правового принуждения к органам и должностным лицам, не отменяющим акты, признанные неконституционными. Это связано с тем, что в ней вообще не предусмотрено такое юридическое последствие признания какого-либо акта или договора неконституционным, как его обязательная отмена уполномоченным лицом под угрозой применения мер конституционно-правового принуждения. В итоге одни органы государственной власти несут соответствующую ответственность в силу наличия в законодательстве юридических оснований, а другие имеют возможность безнаказанно саботировать решения Конституционного Суда РФ. Так происходило на протяжении десятка лет с исполнением Постановления Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П²¹, где была установлена необходимость принятия федерального конституционного закона, в котором закреплялись бы полномочия Верховного Суда РФ по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ, проверка которых не относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ № 3) был принят лишь в 2014 г.²² Представляется, что данный конституционный пробел должен быть устранен путем внесения в ст. 125 Конституции РФ дополнений о последствиях неисполнения решений Конституционного Суда РФ, которое подрывает авторитет

судебной власти, законность и правопорядок [12, с. 141], что угрожает государственному единству в аспекте единства отечественной системы права.

В компетенции Верховного Суда РФ, согласно действующему законодательству, нет правомочия рассматривать дела об оспаривании постановлений палат Федерального Собрания РФ (п. 1 ч. 4 ст. 2 ФКЗ № 3). Это очевидный правовой пробел, поскольку такие постановления имеют явно подзаконный характер.

Вызывает недоумение уровень конституционного регулирования основ правового статуса прокуратуры РФ. Федеральный законодатель оставил в новой редакции ст. 129 Конституции РФ лишь бланкетную норму, целиком отдающую соответствующие вопросы на откуп федеральному законодателю. Положения о прокуратуре РФ как единой централизованной системе были исключены из Конституции РФ. Между тем законодателю следует наполнить ст. 129 Конституции РФ содержанием. В ней должны быть перечислены такие принципы работы прокуратуры РФ, как централизация (категорически нельзя допустить «регионализации», децентрализации прокуратуры с переподчинением прокуроров органам государственной власти субъектов Российской Федерации); независимость при осуществлении своих полномочий от органов публичной власти и общественных объединений; надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов как исключительная функция прокуратуры РФ, несовместимая с возможностью подмены иных органов публичной власти.

Кроме того, в федеральном законодательстве отсутствует ряд важнейших полномочий Генпрокурора РФ. Так, ни в Конституции РФ, ни в законах не закреплено его правомочие обращаться в Конституционный Суд РФ на предмет проверки соответствия нормативных правовых актов Конституции РФ в порядке абстрактного нормоконтроля. Между тем оно было выявлено Конституционным Судом РФ²³. Пра-

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 5. Ст. 403.

²² Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

вомочие же Генпрокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан примененным или подлежащим применению законом, закреплено лишь в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», в то время как в ФКЗ № 1 (равно как и в Конституции РФ) вовсе не содержится упоминаний о Генпрокуроре РФ как субъекте обращения в федеральный орган конституционной юстиции. Полагаем, что обозначенные законодательные и конституционные пробелы необходимо устранить и наделить Генпрокурора РФ правом законодательной инициативы в федеральном парламенте, для чего потребуются внести изменения в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Отсутствие такого права у Генпрокурора РФ является конституционным пробелом, поскольку именно он обладает наиболее полной информацией о состоянии законности в стране, что позволило бы ему быстро и эффективно реагировать в случае выявления пробелов правового регулирования.

Наконец, на наш взгляд, требуется повысить конституционно-правовой статус прокуратуры РФ, что потребует внесения в ст. 129 Конституции РФ поправки о том, что полномочия, организация и порядок ее деятельности определяются федеральным конституционным законом.

8. Проблемы конституционно-правового статуса региональных субъектов конституционно-правового обеспечения высшей юридической силы Конституции РФ и верховенства федерального законодательства

Наиболее значительные проблемы в данной сфере связаны со статусом конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Они касаются реализации принципов единства судебной системы и независимости судей в ходе осуществления регионального конституционного контроля,

юридической силы решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также отдельных пробелов правового регулирования в сфере регионального конституционного судопроизводства.

Представляется, что деятельность этих судов основывается на началах, находящихся в серьезном противоречии с конституционными принципами отечественного правосудия. Это является прямым следствием того, что органы конституционного контроля субъектов РФ, как отмечает С.Э. Несмеянова, изначально возникли как элемент проявления регионального сепаратизма [13, с. 16]. В частности, согласно ст. 124 Конституции РФ, финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Это конституционное положение находится в прямом, явном противоречии с нормами ст. 3, ч. 2 ст. 27, ч. 2 ст. 33 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которым финансирование региональных органов конституционного контроля, в отличие от всех прочих судов в России, производится исключительно за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Налицо явная, неприкрытая иерархическая конституционно-правовая коллизия, антиконституционная норма в акте уровня федерального конституционного закона, действующая уже 20 лет. Это лишь один из множества дефектов правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ, для исключения которых в науке конституционного права предлагаются решения от устранения отдельных конституционно-правовых коллизий и пробелов до отказа от института конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации [14, с. 105–108].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Степанова А.А. Заметки о референдуме / А.А. Степанова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 28–33.
2. Безруков А.В. Уставный суд как необходимый элемент государственно-правовой системы объединенного Красноярского края / А.В. Безруков, А.А. Кондрашев // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 5. – С. 28–33.
3. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / К.А. Гринченко; под ред. С.Е. Чаннова. – М.: ДМК Пресс, 2015. – 208 с.
4. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И.А. Умнова. – М., 1997. – 47 с.
5. Антоненко В.М. Прямое действие конституции и «живая» конституция: сравнительный анализ концепций / В.М. Антоненко // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 15–18.

6. Кравец И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 4–7.
7. Керимов А.Д. О нейтрализации угроз безопасности, связанных с проникновением на территорию Российской Федерации членов международных террористических организаций и вовлечением российских граждан в террористическую деятельность за рубежом / А.Д. Керимов, В.В. Красинский // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 49–56.
8. Никитин С.В. Основания судебного оспаривания нормативных правовых актов / С.В. Никитин // Российская юстиция. – 2009. – № 9. – С. 48–51.
9. Стародубцева И.А. Обеспечение согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации: конституционно-правовые проблемы реализации / И.А. Стародубцева // Российская юстиция. – 2013. – № 10. – С. 24–26.
10. Шмелев А.Н. Нуллификация нормативного правового акта как межотраслевой правовой институт, обеспечивающий повышение стандарта правовой защиты / А.Н. Шмелев // Юридический мир. – 2016. – № 1. – С. 42–47.
11. Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 90–101.
12. Станкин А.Н. Верховенство федерального закона в Российской Федерации: конституционные вопросы: дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Станкин. – Саратов, 2007. – 228 с.
13. Несмеянова С.Э. Особенности конституционного (уставного) судебного процесса в субъектах Российской Федерации: моногр. / С.Э. Несмеянова. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 158 с.
14. Иванов С.В. Место конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в механизме конституционно-правового обеспечения ее единства и территориальной целостности / С.В. Иванов // Право и политика. – 2017. – № 4. – С. 99–111. – DOI: 10.7256/2454-0706.2017.4.22478.

REFERENCES

1. Stepanova A.A. Notes on referendum. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 28–33. (In Russ.).
2. Bezrukov A.V., Kondrashev A.A. Charter court as a necessary element of the state legal system of the united Krasnoyarsk Krai. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Constitutional Justice Journal*, 2008, no. 5, pp. 28–33. (In Russ.).
3. Grinchenko K.A. *Sources of municipal law of the Russian Federation*. Moscow, DMK Press Publ., 2015. 208 p. (In Russ.).
4. Umnova I.A. *The constitutional foundations of the modern Russian federalism*, Doct. Diss. Thesis. Moscow, 1997. 47 p. (In Russ.).
5. Antonenko V.M. Direct effect of the Constitution and the “living” Constitution: a comparative analysis of concepts. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2012, no. 8, pp. 15–18. (In Russ.).
6. Kravets I.A. Two guarantors of the Constitution in Russian constitutionalism and conception of a strong state. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 1, pp. 4–7. (In Russ.).
7. Kerimov A.D., Krasinskiy V.V. On Neutralization of Threats to Safety, Related to Penetration, to the Territory of the Russian Federation, of Members of International Terroristic Organizations and Involvement of Russian Citizens in Terroristic Activity Abroad. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 6, pp. 49–56. (In Russ.).
8. Nikitin S.V. A court challenge to the normative legal acts. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2009, no. 9, pp. 48–51. (In Russ.).
9. Starodubtseva I.A. Ensuring coherence of international treaties and legislation of the Russian Federation: constitutional and legal problems of implementation. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2013, no. 10, pp. 24–26. (In Russ.).
10. Shmelyov A.N. Nullification of a Normative Legal Act as an Interbranch Law Institution providing the Legal Protection Standard Increase. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2016, no. 1, pp. 42–47. (In Russ.).

11. Kokotov A.N. Execution of the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 5, pp. 90–101. (In Russ.).
12. Stankin A.N. *The supremacy of Federal law in the Russian Federation: constitutional issues*, Cand. Diss. Saratov, 2007. 228 p. (In Russ.).
13. Nesmeyanova S.E. *Features of the constitutional (charter) trial in the subjects of the Russian Federation*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2012. 158 p. (In Russ.).
14. Ivanov S.V. The place of constitutional (charter) courts of the subjects of the Russian Federation in the mechanism of constitutional and legal support of its unity and territorial integrity. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2017, no. 4, pp. 99–111. DOI: 10.7256/2454-0706.2017.4.22478. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Иванов Святослав Вячеславович – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: ivanovsvyach@yandex.ru
SPIN-код: 3849-1200; AuthorID: 915577

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svyatoslav V. Ivanov – PhD in Law, lecturer, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: ivanovsvyach@yandex.ru
SPIN-code: 3849-1200; AuthorID: 915577

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Иванов С.В. Конституционно-правовое обеспечение единства, стабильности и согласованности российской правовой системы / С.В. Иванов // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 29–42. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).29-42.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ivanov S.V. Constitutional legal support of the unity, stability and coherence of Russian legal system. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 29–42. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).29-42. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342.951

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).43-51

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О.А. Кожевников

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

Информация о статье

Дата поступления –

25 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

15 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Конституция, Конституционный

Суд, административное

правонарушение,

административная

ответственность, субъекты

федерации, ограничение прав,

равенство перед законом и

судом, совместное ведение

Производятся конституционно-правовая оценка и систематизация основных вопросов применения законодательства об административных правонарушениях в части полномочий субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за несоблюдение положений нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Делается вывод, что предоставление федеральным законодателем субъектам Российской Федерации полномочий по установлению административной ответственности за совершение административных правонарушений не в полной мере соответствует конституционным положениям, несмотря на наличие целого ряда решений Конституционного Суда РФ.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE EXECUTION OF THE CONSTITUENT ENTITIES' POWERS IN THE FIELD OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

Oleg A. Kozhevnikov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 25

Accepted – 2018 October 15

Available online –

2018 December 07

Keywords

Constitution, Constitutional Court,

administrative offence,

administrative responsibility,

constituent entities, restriction

of rights, equality, joint

jurisdiction

The subject of the paper is constituent entities' powers in federative state concerning the establishment of the administrative responsibility for breach regional and municipal rules.

The purpose of the paper is to justify the need for new approaches to the delimitation of the constituent entities' jurisdiction in the field of legislation on administrative offences, up to the allocation of administrative-tort legislation in the exclusive jurisdiction of the Federation.

The methodology. General and special scientific methods of cognition were applied: systemic, comparative legal, formal logical. The analysis of legislative and law-enforcement practice of the constituent entities of the Russian Federation, the legal decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, is also used.

The main results and scope of their application. The constituent entities of the Russian Federation, making legal acts in the field of legislation on administrative offenses, are not always properly take into account the boundaries of their competence in the field of establishment of administrative responsibility for committing administrative offences for breach regional and municipal rules. The compliance of such constituent entities' authority to establish this type of responsibility with the provisions of art. 19 and 55 of the Russian Constitution is very debatable issue. Although Constitutional Court of the Russian Federation in its decisions confirms the constitutional empowerment of the constituent entities with the authority to establish in its laws the administrative responsibility for violation regional and

municipal rules, such decisions are controversial. It may be useful to consolidate administrative and tort law in the exclusive jurisdiction of the Russian Federation.

Conclusion. The provisions of Federal legislation that let constituent entities of the Russian Federation to establish administrative responsibility for administrative offenses are not fully comply with the constitutional provisions, despite the opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation.

1. Введение

Вопросы применения Конституции РФ, особенно в части разграничения компетенции и полномочий между уровнями государственной власти, постоянно находятся на острие научной мысли и правоприменительной практики [1–6]. Об этом, в частности, свидетельствует и особое внимание к указанной тематике руководства государства, а также Конституционного Суда РФ. Так, 10 октября 2018 г. в «Российской газете» была опубликована статья председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, в которой он отметил целый ряд недостатков действующего текста Конституции РФ, в том числе и в разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами¹. Провозглашение в ст. 1 Конституции РФ нашего государства как правового демократического федеративного государства предопределило наличие двухуровневой системы законодательства, регламентирующей вопросы компетенции и полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня: исключительная компетенция Российской Федерации определена в ст. 71 Конституции РФ, ст. 72 определяет вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, ст. 73 по остаточному принципу определяет исключительные вопросы ведения субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что положения ст. 71 и 72 носят закрытый (исчерпывающий) характер, в специальной юридической литературе неоднократно отмечалось, что разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами непосредственно в тексте Основного закона проводится весьма абстрактно и даже фрагментарно. Однако, данное обстоятельство, на наш взгляд, не может являться каким-то юридическим дефектом Конституции РФ, поскольку совершенно очевидно, что исчерпывающим образом разграничить полномочия федерального уровня власти и субъектов Российской Федерации на уровне Конституции РФ невозможно, особенно в условиях динамично развивающихся экономических, социальных, политических и иных

весьма важных факторов. Отсюда следует вывод, что система разграничений предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами должна иметь свойство адаптивности и предполагать наличие механизма постоянного текущего разграничения нормотворческих полномочий между федеральным центром и регионами.

Особую значимость подобный механизм приобретает в тех сферах общественных отношений, которые, согласно ст. 72 Конституции РФ, отнесены к предметам совместного ведения. К числу таких сфер относится и административное законодательство [7–10]. Указанные предметы совместного ведения настраивают на необходимость «вторичного» нормативного регулирования вопросов разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Буквальная текстовая формулировка ч. 2 ст. 76 Конституции РФ устанавливает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения должны приниматься в соответствии с федеральными законами. Указанная формулировка до настоящего времени вызывает весьма неоднозначную реакцию как среди ученых, так и среди правоприменителей, особенно в части вопроса о возможности субъектами Российской Федерации принимать свои нормативно-правовые акты по предметам совместного ведения при отсутствии федерального закона, регулирующего соответствующие отношения.

Как полагает А.Н. Лебедев, используемое в ч. 2 ст. 76 Конституции РФ «словосочетание “принимаемые в соответствии с ними” (федеральными законами) обозначает и временную последовательность – сначала принимается закон, а лишь потом в соответствии с ним (или по согласованию с ним) иной правовой акт» [11, с. 140]. Аналогичную точку зрения высказывает и С.Л. Сергеев, который отмечает, что «буквальное толкование рассматриваемой статьи Конституции Российской Федерации не допускает “опережающего” нормотворчества субъектов Российской Федерации. Это связано с тем, что нормы, закрепляющие компетенцию государства,

¹ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт. № 7689. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/>

zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tocheynymi-izmeneniyami.html

государственных образований, государственных органов и должностных лиц, основаны на разрешительном принципе правового регулирования. Суть его сводится к тому, что перечисленным субъектам, в отличие от граждан, разрешено лишь то, что прямо предписано» [12, с. 96–97].

Вместе с тем динамичное развитие общественных отношений в Российской Федерации неизменно ставит перед законодателями новые цели и рубежи, в связи с чем федеральное законодательство во многих сферах, относящихся к вопросам совместного ведения, находится до настоящего времени лишь в стадии формирования и постоянного развития. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «запрет регулирования в случае отсутствия федерального закона может привести к большим пробелам в законодательстве, особенно в переходный период, когда в России создается новая правовая система, динамично развивается и система законодательства...» [13, с. 158].

2. Позиция Конституционного Суда РФ по вопросу возможности «опережающего» нормотворчества субъектов Российской Федерации

В сложившихся условиях ведущую роль в разрешении противоречивости положений ч. 2 ст. 76 Конституции РФ взял на себя Конституционный Суд РФ, который сначала в постановлении от 30 ноября 1995 г. № 16-П², а затем и в Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П³ указал, что по смыслу ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы сов-

местной компетенции. При этом после издания федерального закона акт субъекта Российской Федерации должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из ч. 5 ст. 76 Конституции РФ.

В дальнейшем Конституционный Суд РФ еще больше развил свое толкование вышеуказанных положений Конституции РФ и в Постановлении от 30 апреля 1997 г. № 7-П⁴ указал на то, что в отсутствие федерального закона прерогатива законодателя субъекта Российской Федерации по вопросу, относящемуся к совместному ведению, может быть ограничена только положениями, непосредственно закрепленными в Конституции РФ.

Вместе с тем нельзя не отметить, что обращение законодательных органов субъектов Российской Федерации к собственному «опережающему нормотворчеству» зачастую обусловлено требованиями текущего момента и объективным несовершенством как федерального законодательства, так и правоприменительной практики. В этой ситуации субъекты Российской Федерации за счет издания собственных правовых актов пытаются либо восполнить пробелы правового регулирования на федеральном уровне, либо оптимизировать правоприменительную практику на собственной территории.

3. Судебная практика по вопросам реализации субъектами Российской Федерации своих полномочий по «опережающему законодательству»

В качестве примера можно привести законодательскую и судебную практику Свердловской области. Так, Законом Свердловской области от 16 июля 2009 г. № 62-ОЗ⁵ Закон Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»⁶ был дополнен ст. 15.1, кото-

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СПС «Гарант».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СПС «Гарант».

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, Закона Пермской области от

21 февраля 1996 года “О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области” и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года “О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон Свердловской области от 16 июля 2009 г. «О внесении изменений в Закон Свердловской области “Об административных правонарушениях на территории Свердловской области”» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895212843>.

⁶ Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории

рая определяла, что такое административное правонарушение, как «выбрасывание бытового мусора и иных предметов вне мест для сбора таких отходов в нарушение порядка, установленного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, не повлекшее нарушение экологических и санитарно-эпидемиологических требований, влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до одного миллиона рублей». Указанное положение было предметом судебного разбирательства в Свердловском областном суде, по итогам которого вышеуказанное положение закона Свердловской области было отменено, поскольку «региональным законодателем при принятии оспариваемой нормы нарушены положения о разграничении нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях, которые изложены в части 1 статьи 13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанная норма закона субъекта РФ вторгается в сферу общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, следовательно, принята региональным законодателем с превышением полномочий, и это является основанием для признания ее недействующей»⁷. Вряд ли законодатель Свердловской области ввел бы упомянутую норму, устанавливающую административную ответственность, если бы уполномоченные должностные лица надлежащим образом осуществляли свои обязанности в области контроля за исполнением физическими и юридическими лицами порядка обращения с отходами, ведь за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении и ином обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами для правонарушителя наступает административная ответственность на основании ст. 8.2 КоАП РФ⁸. В случае же нарушения законода-

тельства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившегося в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, для правонарушителя должна следовать административная ответственность, предусмотренная ст. 6.3 КоАП РФ.

Подобные ситуации ненадлежащего применения норм федерального законодательства инициируют еще одну точку зрения на возможность «опережающего нормотворчества» со стороны субъектов Российской Федерации, основанную на предположении, что подобные факты лишь свидетельствуют о дефектности федерального законодательства и соответствующей правоприменительной практики. Так, В.В. Лапаева утверждает, что «нужна такая концепция толкования соответствующих конституционно-правовых положений, которая полностью исключила бы возможность опережающего нормотворчества субъектов в сфере совместного ведения и ограничила бы их законодательные полномочия лишь конкретизацией принятых федеральных законов» [14, с. 13]. Однако, мы полагаем, что данный подход вряд ли получит свое распространение и существенным образом повысит эффективность исполнения федерального законодательства.

Весьма интересна позиция по вопросу о возможности опережающего законодательства на уровне субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения другого высшего судебного органа – Верховного Суда РФ. Так, в своем определении от 31 августа 2011 г. № 49-11-57 им были признаны противоречащими федеральному законодательству и не действующими с момента вступления данного решения в законную силу абз. 3 и 4 п. 1 ст. 1 Закона Республики Башкортостан от 27 февраля 1992 г. № ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан» (в ред. Закона Республики Башкортостан от 1 марта 2011 г. № 364-з)⁹. В указанном решении Верховный Суд РФ отметил, что федеральный законодатель, определяя двухуровневое нормативно-правовое регулирование по пред-

Свердловской области» (с изм. на 19 июля 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802029326>

⁷ Решение Свердловского областного суда № 3А-107/2018 3А-107/2018 (3А-581/2017); ~ М-592/2017 3А-581/2017 М-592/2017 от 20 февраля 2018 г. по делу № 3А-107/2018. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/wg2lr7XvZHmw/>.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

⁹ Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 49-Г11-57 от 31 августа 2011 г. URL: https://dogovourist.ru/судебная_практика/дело/49-г11-57/.

метам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действительно предоставляет субъекту Российской Федерации право принять так называемое опережающее законодательство, но лишь в случае, если тот или иной вопрос не урегулирован федеральным законом.

4. Дискуссионные вопросы о соответствии полномочий субъектов Российской Федерации в области установления своими актами административной ответственности

Весьма ярким примером неутрачивающих дискуссий по вопросам правового регулирования компетенции Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения является законодательство об административных правонарушениях.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон от 6 октября № 184-ФЗ¹⁰ в пп. 39 п. 2 ст. 26.3 предусматривает, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

В развитие нормативного закрепления полномочий Российской Федерации и ее субъектов в построении законодательства об административных правонарушениях ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ предусматривают и, что самое важное, разграничивают предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных право-

нарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях и т. д. В свою очередь ст. 1.3.1 КоАП РФ определяет, что к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится: установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.

Однако, даже подобное нормативное закрепление подхода к разграничению предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях не приводит к единству мнений среди ученых. Так, Я.В. Васильева указывает, что «А.П. Шергин одним из первых поставил вопрос о конституционной легитимности административно-деликтных полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Он утверждал, что в соответствии со статьей 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. С точки зрения М.Н. Карасева, введение на региональном уровне новых составов административной ответственности, а также дополнительных ограничений прав и свобод граждан является прямым нарушением упомянутых норм Конституции РФ» [15, с. 4].

Представляется, что упомянутые точки зрения в контексте формулировки ст. 55 Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом,

¹⁰ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

безусловно, нуждаются в осмыслении, поскольку совершенно очевидно, что нормы законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность граждан и юридических лиц, ограничивают права и свободы человека в субъекте Российской Федерации, что вызывает объективные вопросы о соответствии подобных положений законов субъектов Российской Федерации Конституции РФ. Вместе с тем еще в Определении Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О¹¹ было указано, что «субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При отсутствии соответствующего федерального закона субъект Российской Федерации вправе осуществить собственное правовое регулирование, что следует из смысла статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации и вытекает из природы совместной компетенции. С принятием федерального закона закон субъекта Российской Федерации подлежит приведению в соответствие с ним».

Исходя из того, что ст. 6 и 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹² четко определяет обязательность решений Конституционного Суда РФ вне зависимости от формы его издания, и с момента издания решения Конституционного Суда РФ не допускается реализация нормативных положений каким-либо иным способом в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом РФ, то вопрос о соответствии ст. 55 Конституции РФ полномочия субъектов Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов может быть решен исключительно путем либо изменения федерального законодательства, либо расширения перечня вопросов, имеющих федеральное значение и закрепленных в актах федерального уровня, либо изменения позиции Конституционного Суда РФ по вышеуказанному непростому

вопросу. Однако, есть и другая коллизия в закреплении за субъектами Российской Федерации права самостоятельно устанавливать составы административных правонарушений и ответственность за их совершение. Речь идет о том, что законами субъектов Российской Федерации лицам, виновным в совершении аналогичных правонарушений, назначаются неодинаковые виды и размеры административных наказаний. Так, ст. 3 Закона Челябинской области от 2 июня 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области»¹³ устанавливает, что за размещение объявлений и иной информации, не являющейся рекламой, в неустановленных местах, наступает ответственность: для граждан – административный штраф в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; для должностных лиц – от трех тысяч до десяти тысяч рублей, для юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. В то же время ст. 14 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» за самовольное размещение объявлений, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, вне мест, специально отведенных для этого органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, – предусматривает наказание в виде предупреждения или наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей. Вместе с тем одну из конституционных основ установления административной ответственности составляют положения ст. 19 Конституции РФ, предусматривающие равенство каждого перед судом и законом, при этом физические лица должны нести равную ответственность независимо не только от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, но и места жительства, а также иных

¹¹ Определении Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федера-

ции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹³ Закон Челябинской области от 2 июня 2010 г. № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895256000>.

сходных обстоятельств. Однако и в этом случае Конституционный Суд РФ в своих решениях допускает возможность установления различного размера административных наказаний, пренебрегая положениями ст. 19 Конституции РФ. Так, в своем Постановлении от 17 февраля 2016 г. № 5-П¹⁴ он указывает: «что касается установления более строгой административной ответственности за административные правонарушения, если они совершены в Москве, Санкт-Петербурге, Московской либо Ленинградской области, то такой законодательный подход, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года № 13-П, обусловливается их спецификой как крупнейших (как по размерам, так и по численности населения) центров экономической, политической, образовательной и иной социальной активности, чем объективно определяется возможность причинения определенными видами административных правонарушений на территории этих регионов значительно большего вреда, чем в других местностях. В силу данной правовой позиции повышенная социально-экономическая привлекательность указанных субъектов Российской Федерации для иностранных граждан, осложняющая в силу их сравнительной многочисленности миграционную обстановку, и сопутствующие этому повышенные риски для миграционного правопорядка могут служить основанием для установления различий в административных наказаниях за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в зависимости от места совершения данного административного правонарушения, что само по себе не означает отступления от конституционного требования пропорциональности (соразмерности) в части строгости соответствующих санкций».

5. Выводы

Оправдания Конституционным Судом РФ подобных различий в установлении для одних и тех же категорий физических лиц административной ответственности поднимает и вопрос о том, насколько соблюдается законодателем субъекта Российской Федерации общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, которые вытекают из установленной ст. 19 Конституции РФ конституционного принципа равенства всех перед законом и судом. Сам же Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях указывал: такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями¹⁵. Установление необоснованных различий правовой нормы, определяющей меру административной ответственности, при одинаковых составах административных правонарушений может привести к нарушению конституционных основ правового государства, а именно к произвольному и дискриминационному ее применению государственными органами и должностными лицами в отношении субъектов ответственности мер наказания и тем самым – к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него требования равенства всех лиц, совершивших административное правонарушение, перед законом, закрепленного также ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ.

Безусловно, заявленные в данном исследовании вопросы дискуссионны по своему характеру и содержанию, но это вовсе не значит, что их следует замалчивать и утаивать, наоборот, проблемные вопросы установления субъектами Российской Федерации административной ответственности нуждаются в глубоком осмыслении, вплоть до выведения административно-деликтного права в исключительное ведение Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования / И.А. Умнова // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 22–35.

¹⁴ Постановление от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

2. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: моногр. / С.В. Нарутто. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2001. – 340 с.
3. Тихомирова Л.А. Правовые формы регулирования отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям / Л.А. Тихомирова // Российская юстиция. – 2010. – № 12. – С. 6–9.
4. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 5–12.
5. Авдеев Д.А. Современные проблемы российского федерализма / Д.А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 6. – С. 243–246.
6. Ермаков С.М. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / С.М. Ермаков. – М., 2001. – 178 с.
7. Агеев А.А. История административно-деликтного законодательства как предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов / А.А. Агеев // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 43–44.
8. Игнатенко В.В. Законодательная регламентация ответственности за административные правонарушения: Проблемы совершенствования Общей части Кодекса об административных правонарушениях / В.В. Игнатенко. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1998. – 160 с.
9. Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.И. Поспелова. – М., 2001. – 22 с.
10. Черепанов В.А. Ограничение прав и свобод человека и гражданина законами субъектов Российской Федерации: проблемные вопросы и поиск решения / В.А. Черепанов // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 46–51.
11. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика) / А.Н. Лебедев. – М.: ИГП РАН, 1999. – 456 с.
12. Сергевнин С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность / С.Л. Сергевнин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 1999. – 215 с.
13. Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации / А. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1. – С. 153–162.
14. Лапаева В.В. Законодательство об общественных объединениях: правовая концепция разграничения полномочий Федерации и субъектов / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика. – 2002. – № 10. – С. 8–19.
15. Васильева Я.В. Законодательство об административных правонарушениях как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов / Я.В. Васильева // Современные исследования социальных проблем. – 2013. – № 4. – URL: http://journal-s.org/index.php/sisp/article/view/4201340/pdf_93. – DOI: 10.12731/2218-7405-2013-4-40.

REFERENCES

1. Umnova I.A. Common competence of the Russian Federation and its subjects as regulated by the Constitution. *Zhurnal Rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 1999, no. 11, pp. 22–35. (In Russ.).
2. Narutto S.V. *Federalism and the unity of the state legal system*, Monograph. Khabarovsk, KSAEL Publ., 2001. 340 p. (In Russ.).
3. Tikhomirova L.A. Legal forms of regulation of the relations of the Russian Federation and its subjects on the competence and powers. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2010, no. 12, pp. 6–9. (In Russ.).
4. Chirkin V.E. The objects of authority of the Russian Federation and of its subjects: delimitation, cooperation, subsidiarity. *Gosudarstvo i pravo*, 2002, no. 5, pp. 5–12. (In Russ.).
5. Avdeev D.A. Modern problems of Russian federalism. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian Law Journal*, 2017, no. 6, pp. 243–246. (In Russ.).
6. Ermakov S.M. *Development of the legislation of constituent entities of the Russian Federation on subjects of joint competence*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 178 p. (In Russ.).

7. Ageyev A.A. History of Administrative Delict Legislation as a Subject of Common Competence of the Russian Federation and Its Constituent Entities. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 9, pp. 43–44. (In Russ.).
8. Ignatenko V.V. *Legislative regulation of liability for administrative offences: problems of improving the General part of the Code of Administrative Offences*. Irkutsk, ISEA Publ., 1998. 160 p. (In Russ.).
9. Pospelova L.I. *Problems of codification of administrative and tort legislation*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2001. 22 p. (In Russ.).
10. Cherepanov V.A. Limitation of human and civil rights and freedoms by the laws of the constituent entities of the Russian Federation: challenging issues and search for a solution. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 12, pp. 46–51. (In Russ.).
11. Lebedev A.N. *Status of the constituent entity of the Russian Federation (Fundamentals of the concept, constitutional model, practice)*. Moscow, ISL RAS Publ., 1999. 456 p. (In Russ.).
12. Sergevnik S.L. *Constituent entity of the Federation: status and legislative activity*. St. Petersburg, Law Institute Publ., 1999. 215 p. (In Russ.).
13. Blankenagel A. In search for disappeared exclusiv powers of the subject of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2007, no. 1, pp. 153–162. (In Russ.).
14. Lapaeva V.V. Legislation on public associations: legal concept of differentiation of powers of the Federation and subjects. *Zakonodatelstvo i ekonomika*, 2002, no. 10, pp. 8–19. (In Russ.).
15. Vasileva Ja.V. Administrative offences legislation as an object of the joint competence of the Russian Federation and its subjects. *Sovremennye issledovaniya sotsialnykh problem = Modern Research of Social Problems*, 2013, no. 4. Available at: http://journal-s.org/index.php/sisp/article/view/4201340/pdf_93. DOI: 10.12731/2218-7405-2013-4-40. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: kojevnikov@ekadm.ru
SPIN-код: 1494-4895; AuthorID: 346061

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: kojevnikov@ekadm.ru
SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Конституционно-правовые аспекты реализации субъектами Российской Федерации полномочий в области законодательства об административных правонарушениях / О.А. Кожевников // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 43–51. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).43-51.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A. Constitutional and legal aspects of the execution of the constituent entities' powers in the field of legislation on administrative offences. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 43–51. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).43-51. (In Russ.).

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИЙ СУБЪЕКТАМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Ю.В. Герасименко¹, А.В. Сынтин²

¹Омская академия МВД России, г. Омск, Россия

²Частнопрактикующий юрист, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

18 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Предпринимательская деятельность, малый бизнес, среднее предпринимательство, государственная поддержка, субсидии, бюджетные субсидии, нецелевое использование, Бюджетный кодекс, бюджетные средства, ответственность

Выявляются правовые проблемы государственной поддержки малого и среднего бизнеса в форме предоставления субсидий. Охарактеризована правовая основа предоставления субсидий. Проведен анализ программ поддержки предпринимательства. На основе систематизации судебной практики применения ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ и иных норм предложен авторский подход к разграничению понятий «условия предоставления субсидий», «условия, установленные при предоставлении субсидий» и «условия использования субсидий», а также обоснованы допустимые и недопустимые условия предоставления субсидий, основания для их возврата.

PROBLEMATIC ISSUES OF GRANTING SUBSIDIES TO BUSINESS ENTITIES: RUSSIAN EXPERIENCE

Yuri V. Gerasimenko¹, Artem V. Syntin²

¹Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Omsk, Russia

²Self-employed lawyer, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 18

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

Keywords

Entrepreneurship, small business, medium entrepreneurship, state support, subsidies, budget subsidies, misuse, Budget Code, budget funds, responsibility

The subject of the paper is Russian the legal framework and law enforcement practice concerning granting subsidies to business entities.

The purpose of the paper is to identify the legal problems of state support for small and medium – sized businesses by granting subsidies.

The methodology of paper includes the formal logical interpretation of Russian legislation, systematization of the court practice concerning application of art. 15.15.5 (pt. 2) Code of Administrative Offences of the Russian Federation and other regulations.

The main results and scope of their application. The legal basis of providing subsidies is characterized. The business support programs in Russia are analyzed. The author's approach to the distinction between the concepts of "terms of granting subsidies", "terms established when granting subsidies" and the "terms of using subsidies" is substantiated. The valid and invalid conditions for the granting of subsidies as well as the reasons for their return are proven. The results of research may be used as the basis of correction of Russian and foreign legislation concerning granting subsidies to business entities as well as step in future legal research in this sphere.

Conclusions. Public authorities and local governments do not take into account differences between the terms "conditions for granting subsidies" and "conditions for the use of subsidies", unreasonably apply civil law norms to the rules for granting subsidies. Regional authorities do not effectively use the legal opportunities provided to them by the Federal legislator, as well as often allow the abuse of power.

The terms for granting subsidies to the small business and middle business must be checked anytime for their compliance with the criteria of objectivity, efficiency, targeted nature, the gratuitousness, and the inevitability of legal responsibility for breach the rules.

1. Введение

Прямым следствием принятия Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ стала активная проработка различными уровнями власти, профильными министерствами и ведомствами комплекса мер по реформированию существующей системы поддержки субъектов предпринимательской деятельности и устранения имеющихся недостатков. Это во многом обусловлено тем, что действующая нормативная правовая база и сложившаяся правоприменительная практика не всегда обеспечивает эффективное стимулирование развития отечественного сектора экономики [1, с. 16; 2, с. 74]. Хотя юридическая наука уделяет значительное внимание анализу эффективности законодательства в сфере предоставления субсидий субъектам предпринимательства [3–7], многие проблемные аспекты не получили должного анализа.

2. Порядок предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства

В настоящее время п. 1 ст. 78 БК РФ² в качестве одной из мер государственной поддержки предусматривает предоставление на безвозмездной и безвозвратной основе субсидий юридическим и физическим лицам на финансовое обеспечение (возмещение) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме легковых автомобилей и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг.

В свою очередь, согласно абз. четвертому п. 8 ст. 78 БК РФ порядок предоставления субсидий, предусмотренных настоящим пунктом, из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, включая требования к договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий, срокам и условиям их предоставления, устанавливается нормативными правовыми актами, соответ-

ственно, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации.

Между тем п. 3 и 3.1 ст. 78 БК РФ лишь рамочно определяют общие требования к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий (далее – порядок предоставления субсидий, правила предоставления субсидий), относя установление этих требований к компетенции Правительства РФ. В частности, в них должны быть указаны:

- 1) категории и (или) критерии отбора получателей субсидии;
- 2) цели, условия и порядок предоставления субсидии;
- 3) порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (п. 3 ч. 3 и ч. 3.1 ст. 78 БК РФ);
- 4) случаи и порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий остатков субсидий, предоставленных в целях финансового обеспечения затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, не использованных в отчетном финансовом году (за исключением субсидий, предоставленных в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателя субсидии, источником финансового обеспечения которых являются указанные субсидии);
- 5) положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Общие требования к нормативным правовым актам, регулирующим порядок предоставления субсидий, установлены Постановлением Правительства

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

РФ от 6 сентября 2016 г. № 887 (далее – Общие требования)³.

Кроме того, поскольку предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства относится к мерам государственной поддержки, порядок предоставления субсидий должен соответствовать федеральным законам от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ⁴ и от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁵.

Согласно ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации является частью государственной социально-экономической политики и представляет собой совокупность правовых, политических, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и направленных на обеспечение реализации целей и принципов, установленных настоящим Федеральным законом».

В целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут предусматриваться меры по обеспечению финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (п. 7 ст. 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ).

Соответственно, порядок предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства является, как правило, составной частью

программы развития и поддержки этой категории предпринимателей [8, с. 22].

Проведенный анализ имеющихся программ, судебной практики по ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ⁶, связанной с возвратом субсидий, свидетельствует, что уполномоченные органы довольно часто неэффективно используют предоставленные им дискреционные полномочия, дают неверное толкование ряда терминов и необоснованно распространяют на бюджетные отношения гражданско-правовые предписания.

Конституционный Суд РФ в определении от 26 января 2017 г. № 134-О указал, что «статья 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющая порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, предусматривает возможность возврата таких субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении (подпункт 3 пункта 3). При этом *порядок возврата субсидий определяется нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, регулирующими предоставление субсидий, принятыми в соответствии с общими требованиями, установленными Правительством Российской Федерации* (постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 887). Данное правовое регулирование согласуется с принципами бюджетной системы Российской Федерации, определенными статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе принципами эффективности использования бюджетных средств, а также адресности и целевого характера бюджетных средств, и позволяет осуществить возврат бюджетных средств в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении»⁷.

³ Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2016 г. № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2016. № 37. Ст. 5506.

⁴ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 31. Ст. 4006.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (пред-

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 1. Ст. 1.

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 134-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чигаева Руслана Сулумбековича на нарушение его конституционных прав подпунктом 3 пункта 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Статья 78 БК РФ с учетом ее толкования Конституционным Судом РФ и Общих требований предоставляет органам государственной власти и местного самоуправления достаточно широкую дискрецию в правовом регулировании предоставления субсидий, а публичный субъект (субсидирующий орган) в свою очередь ограничен только общеправовыми, конституционными принципами и требованиями федеральных законов (например, законодательством о защите конкуренции).

Однако, вместо эффективного использования имеющихся возможностей наблюдается широкое внедрение «худших практик» и попытка заменить их гражданско-правовым подходом [9, с. 127], который к бюджетным отношениям не может применяться в связи с различным методом правового регулирования.

Предлагаемый инструментарий достаточен и исключает какую-либо необходимость обращаться к субсидиарному применению гражданско-правовых норм о неосновательном обогащении (гл. 60 ГК РФ), начислении процентов за пользование чужими денежными средствами (ст. 395 ГК РФ) и тем более о публичном конкурсе (гл. 57 ГК РФ), так как субсидирующие органы должны самостоятельно урегулировать процедуры возврата и санкции в порядках предоставления субсидий.

3. Разграничение понятий «условия предоставления субсидий», «условия, установленные при предоставлении субсидий» и «условия использования субсидий»

Следует признать, что в контексте рассматриваемой проблематики важным является разграничение понятий «условия предоставления субсидий», «условия, установленные при предоставлении субсидий» – с одной стороны, и «условия использования» – с другой. Это обусловлено нередким смешением понятий «условия предоставления субсидии» и «условия использования субсидии» как по их правовой природе, так и по правовым последствиям нарушений условий предоставления и использования субсидий, смешение понятий «условия для предоставления субсидий» и «условия для возврата неиспользованных субсидий», расширительным толкованием условий предоставления субсидий [10].

Из системного толкования ст. 28, 38, 78 и 306.4 БК РФ следует, что принципами предоставления суб-

сидии являются эффективность расходования бюджетных средств, адресность, целевой характер, безвозмездность и безвозвратность [11, с. 6]. Исключением из принципа безвозвратности являются нарушения со стороны получателей субсидии, которые могут повлечь обращение уполномоченных органов с требованиями о возврате субсидий или привлечение к административной ответственности.

В связи с этим разграничение понятий имеет существенное значение для квалификации нарушения в качестве оснований мер административной ответственности, предусмотренной ст. 15.15.5 КоАП РФ и бюджетной ответственности в виде возврата субсидии (п. 3.1 ст. 78 БК РФ).

БК РФ оперирует понятием «условия, установленные при предоставлении субсидий», а в ст. 15.15.5 КоАП РФ и в Общих требованиях используется термин «условия предоставления субсидии». Исходя из буквального толкования этих взаимосвязанных актов, можно сделать вывод, что федеральный законодатель и уполномоченный им орган (Правительство РФ) понимают термины «условия, установленные при предоставлении субсидии» и «условия предоставления субсидии» как тождественные.

Это понимание соответствует терминологии, применяемой в международных актах, принятых в рамках Всемирной торговой организации.

Конституционный Суд РФ в п. 2.3 Постановления от 9 июля 2012 г. № 17-П указал, что «протокол о присоединении к Марракешскому соглашению как международный договор Российской Федерации – в соответствии с Федеральным законом “О международных договорах Российской Федерации” и статьями 14 и 15 Венской конвенции о праве международных договоров – *становится неотъемлемой частью Марракешского соглашения и в то же время нормативным правовым основанием включения Марракешского соглашения в правовую систему России и его применения на ее территории в результате завершения всего процесса его принятия (заключения), т. е. выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора посредством надлежащего его подписания, одобрения, ратификации, подписания ратификационной грамоты, после чего договор считается принятым и с момента, обозначенного в нем, вступает в силу*»⁸.

⁸ Постановление от 9 сентября 2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу меж-

дународного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марра-

В п. 3 этого же Постановления говорится, что «одним из средств мирного сотрудничества между нациями, в том числе в сфере экономики, служат международные договоры, которые выполняют также функцию источников международного права (преамбула Венской конвенции о праве международных договоров⁹) и как таковые закрепляют права и обязанности государств-участников в качестве субъектов международного общения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П)».

В связи с этим Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (ВТО, Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, 15 апреля 1994 г.)¹⁰, являющееся неотъемлемой частью Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ-1994), должно применяться при реализации дискреционных полномочий при определении правового регулирования предоставления субсидий (дела № А55-17841/2013¹¹, № А55-2634/2015¹²).

На необходимость применения Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах упоминается в юридической литературе [12, с. 68]. В ней, в частности, признается, что субсидирующие органы устанавливают *объективные критерии или условия, определяющие право на получение и размер субсидий*.

Мы поддерживаем точку зрения, что федеральный законодатель различает понятия «условия предоставления субсидии» и «условия использования субсидии» как по их правовой природе, так и по правовым последствиям нарушений условий предоставления и использования субсидий [10].

При этом в соответствии с Общими требованиями субсидирующий орган вправе в разрабатываемом им порядке предоставления субсидий привести определение понятий.

Однако анализ судебной практики и имеющихся процедур предоставления субсидий показывает, что понятие «условия предоставления субсидий» в целом ряде случаев необоснованно расши-

ряют. В их число произвольно включают любые условия, в том числе не отвечающие принципу объективности и которые не могут быть проверены на момент проведения конкурса (например, условие о достижении конкретных плановых показателей).

Вместе с тем проверка порядка предоставления субсидий на соответствие критериям объективности, эффективности, безвозмездности, безвозвратности, адресности и целевого характера позволяет выделить допустимые и недопустимые условия предоставления субсидий.

4. Допустимые и недопустимые условия предоставления субсидий

К допустимым требованиям предоставления субсидий относится установление обязательства о целевом использовании бюджетных средств [13, с. 35] (обязательство использовать предмет лизинга в течение определенного срока, часть затрат на которых возмещена за счет субсидии; обязательство в течение определенного времени вести предпринимательскую деятельность; обязательство вести деятельность в определенном помещении, если субсидия была предоставлена на оборудование этого помещения).

Так, в деле № 47-АПГ16-5 (апелляционное определение от 13 июля 2016 г.)¹³ Верховный Суд РФ проверял условие об обязательстве вести предпринимательскую деятельность в течение трех лет после получения гранта, установленное абз. тридцатым п. 8 Порядка предоставления грантов начинающим субъектам малого предпринимательства Оренбургской области на создание и развитие собственного бизнеса, утвержденного постановлением правительства Оренбургской области от 25 июня 2012 г. № 508-п. Это условие соотносится с целями государственной поддержки малого и среднего бизнеса и целями Порядка предоставления грантов начинающим субъектам малого предпринимательства Оренбургской области, согласуется с требованиями ст. 28, 38, 78 БК РФ, так как установлено в соответствии с принципами целевого характера и адресности.

кешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 29. Ст. 4169.

⁹ Венская конвенция о праве международных договоров: принята 23 мая 1969 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml.

¹⁰ Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 года (ГАТТ 1994) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902339370>.

¹¹ Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/2cd81ca3-a51f-4d00-8fcf-a50990156d4b>.

¹² Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/bee71e77-239e-41fe-b107-f2e7ed5b5b43>.

¹³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2016 г. № 47-АПГ16-5 // Банк решений Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1460518.

Среди недопустимых требований можно выделить условия о достижении определенных результатов хозяйственной деятельности, которые уполномоченные органы трактуют как условия предоставления субсидии.

Верховный Суд РФ в определениях от 3 мая 2017 г. № 304-АД17-3740 по делу № А75-4042/2016¹⁴, от 30 марта 2017 г. № 310-АД17-1861 по делу № А83-1864/2016¹⁵, от 22 декабря 2015 г. № 305-АД15-14579 по делу № А41-25664/2015¹⁶, от 17 февраля 2016 г. № 309-АД15-19447 по делу № А76-23481/2014¹⁷ сформулировал правовую позицию, согласно которой достижение определенных результатов хозяйственной деятельности является условием использования субсидии, а не условием ее предоставления, а потому не может влечь административную ответственность по ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ, так как не охватывается диспозицией указанной статьи.

Такая позиция является обоснованной, поскольку проверка соответствия условиям предоставления субсидий производится на стадии конкурсного отбора, включает анализ документов, представленных претендентом, на соответствие критериям предоставления [14, с. 47]. Достижение определенных плановых показателей не может быть проверено в момент проведения конкурса на получение субсидии, оценки представленных им документов и зависит не только от действий получателя субсидии, но и от влияния внешних факторов, которые находятся вне сферы контроля получателя (экономические, политические, социальные и т. п.).

В связи с этим как абсолютно недопустимое следует квалифицировать обязательство о создании рабочих мест и (или) о достижении определенного уровня заработной платы, особенно выраженного в условных единицах (МРОТ).

В качестве примера может быть рассмотрен порядок предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства Омской области (приложение № 2 к подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омской области» государственной программы Омской области «Развитие экономического потенциала Омской обла-

сти», утвержденной Постановлением Правительства Омской области от 16 октября 2013 № 266-п)¹⁸.

Постановлением Правительства Омской области от 6 августа 2014 г. № 164-п в указанный Порядок был введен пп. 5 п. 13, согласно которому на получателя субсидии возлагается обязанность по сохранению размера среднемесячной начисленной заработной платы, а также обеспечение увеличения среднемесячной начисленной заработной платы до уровня в размере не менее чем 1,5 МРОТ (в случае если он составлял менее 1,5 МРОТ) по итогам одного года с момента получения субсидии (в действующей редакции). За время существования этого пункта уровень менялся: изначально он был установлен в размере 1,5 МРОТ, 22 апреля 2015 г. – 2,0 МРОТ; 21 октября 2015 г. – 2,5 МРОТ; 31 августа 2016 г. – 1,5 МРОТ.

Это положение само по себе не отвечает вышеобозначенным критериям субсидирования. Кроме того, это обязательство не может рассматриваться как эффективное, поскольку будет считаться исполненным, если руководство получателя субсидии установит себе заработную плату таким образом, чтобы «в среднем по палате» достигнуть требуемый уровень. При этом заявленная в других программах (например, в направлении социально-экономического развития региона) задача роста заработной платы будет достигнута только формально – для отчета, а с содержательной точки зрения доход работников не вырастет ни номинально, ни реально.

Это положение не отвечает и принципу целевого характера субсидии, не имеет экономического обоснования и не согласуется с целями государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ¹⁹). Оно также создает внутреннее противоречие в самой подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства в Омской области»: в задачи подпрограммы не входит увеличение среднемесячной заработной платы; рост среднемесячной заработной платы не относится к ожидаемым результатам; целевые индикаторы эффективности не включают уровень среднемесячной заработной платы.

¹⁴ Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/433e910c-b791-4aab-beaa-04c0edbd40da>.

¹⁵ Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/9a77e58d-e847-4e95-9d90-1ae2af200f12>.

¹⁶ Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/33decc74-c797-49d9-a9d0-b8acd86341a8>.

¹⁷ Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/83a9720e-4321-4ef9-a688-7f35fb3633fb>.

¹⁸ Омский вестник. 2013. № 50; Омский вестник. 2013. № 51 (уточнение).

¹⁹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

Анализируемое обязательство как нельзя лучше иллюстрирует особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова о том, что «излюбленный прием “нахождения баланса” частных и публичных интересов... вопреки критерию статьи 2 Конституции Российской Федерации всегда почему-то приводит к предпочтению именно публично-государственных мотивов»²⁰.

Спорное условие возлагает на получателя субсидии обязанности социального характера, не предусмотренные бюджетным законодательством и законодательством о государственной поддержке малого и среднего предпринимательства, увеличивает финансовое бремя и исключает какую-либо полезность субсидии, так как обязательство получателя субсидии обеспечить рост среднемесячной заработной платы до произвольного уровня в денежном эквиваленте, кратном МРОТ, превышает размер предоставленной субсидии. Получатель субсидии в этом случае выступает посредником между субсидирующим органом и работниками, перенаправляя полученные в качестве субсидии денежные средства на выплату заработной платы и уплату налоговых и страховых отчислений. В связи с этим такое условие не соответствует принципу безвозмездности предоставляемой субсидии, а его внедрением в порядок предоставления субсидии уполномоченный орган решает иные задачи, не связанные с целями государственной поддержки.

Уполномоченные органы за недостижение уровня заработной платы требуют привлечения предпринимателей к ответственности в виде полного возврата субсидии (дела № А55-17841/2013, № А55-2634/2015, № А46-16158/2017²¹ и др.).

5. Основания для возврата средств бюджета, предоставленных в виде субсидии

Изъятие выделенных в качестве субсидии денежных средств является *исключительной* мерой ответственности за их нецелевое использование.

Вместе с тем основания для возврата средств бюджета, предоставленные в виде субсидии, определяются законом (Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 июля 2010 г. № 3393/10²²).

В решении от 22 мая 2015 г. по делу № А55-2634/2015, анализируя обязательство получателя субсидии о предоставлении отчетности, Арбитражный суд Самарской области указал, что «условие о предоставлении отчетности о результатах сева не является условием, установленным для предоставления субсидии, это условие непосредственно связано с контролем за использованием уже предоставленных денежных средств. Возложение на получателя субсидии каких-либо обязанностей преследует цель контроля за использованием предоставленных денежных средств, неисполнение которых в установленный срок является основанием для проведения контрольных мероприятий, а также может явиться основанием для взыскания санкции (штрафа) за ненадлежащее исполнение соглашения, если такие санкции предусмотрены, но не для возврата всего полученного в порядке о предоставлении субсидии».

Такой вывод соответствует указанной в начале статьи позиции о том, что дискреционные полномочия субсидирующих органов включают право устанавливать дифференцированные меры ответственности в зависимости от тяжести нарушения. Только в этом случае реализуются принципы справедливости, разумности и соразмерности.

Кроме того, при наличии в порядке формулы «в соответствии с законодательством» ответственность за бюджетное нарушение нельзя считать установленной, так как в этом случае правовая норма не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности (постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П²³, от 15 июля 1999 г. №11-П²⁴).

²⁰ Особое мнение судьи А.Л. Кононова к постановлению Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью "Агентство корпоративной безопасности" и гражданина В.В. Макеева», абзац второй.

²¹ Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/f0bca82d-4411-4265-b2bd-14e5c3d77712>.

²² Картотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/98e76e41-328f-4b2d-bf5c-7e34aa62b3a8/>

4f36bf0d-ed22-42a5-a50d-796ec83138c5/A56-43988-2008_20100720_Reshenija_i_postanovlenija.pdf.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. №3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1708.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. №11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР “О Государственной

На необходимость установления *конкретных* мер ответственности в нормативном правовом акте органа исполнительной власти указывает и типовая форма соглашения о предоставлении субсидии, утвержденная Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2016 г. № 199н²⁵ и применяемая с 1 января 2017 г.

Судебная практика к существенным нарушениям условий предоставления субсидий, влекущим изъятие субсидии в полном объеме, относит:

1) представление недостоверных, в том числе подложных, документов (дела), отсутствие у получателя субсидии права на получение субсидии в принципе (дела № А38-1800/2014²⁶, А76-22586/2016²⁷, А46-6622/2016²⁸, № А46-12510/2015²⁹, А46-11639/2015³⁰);

2) невозврат неиспользованной субсидии (дело № А46-15373/2016)³¹ и нецелевое использование субсидии (дела № А04-4702/2017³², А27-2272/2015³³, А46-14634/2015³⁴, А46-11754/2015³⁵, А46-8665/2017³⁶, А46-8497/2017³⁷).

В первом случае нарушения связано с незаконностью получения субсидии, при этом она может быть выявлена как на этапе конкурса, так и в последующем. Во втором случае налицо нецелевое использование бюджетных средств, оно выявляется на этапе контроля использования средств субсидии.

При подтверждении целевого характера использования субсидий, иные нарушения условий

не могут рассматриваться как основание для возврата субсидии в полном объеме (дела № А32-29259/2013³⁸, А03-18638/2013³⁹, А75-11791/2014⁴⁰, А80-161/2014⁴¹).

Согласно ч. 5 ст. 14 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в оказании поддержки должно быть отказано в случае, если:

1) не представлены документы, определенные нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм), или представлены недостоверные сведения и документы;

2) не выполнены условия оказания поддержки;

3) ранее в отношении заявителя – субъекта малого и среднего предпринимательства было принято решение об оказании аналогичной поддержки (поддержки, условия оказания которой совпадают, включая форму, вид поддержки и цели ее оказания) и сроки ее оказания не истекли;

4) с момента признания субъекта малого и среднего предпринимательства допустившим нарушение порядка и условий оказания поддержки, в

налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

²⁵ Приказ Министерства финансов РФ от 31 октября 2016 г. № 199н «Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидии юридическим лицам (за исключением государственных учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/68e2ccff-41fb-4942-9427-926af24f77cf>.

²⁷ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/328a6dc5-13bc-4960-8078-58dcd3e4170>.

²⁸ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/9b4dac75-0e41-41d7-9620-46a3d53b7300>.

²⁹ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/e833b62a-a0f4-4e29-a320-24533b0a7bda>.

³⁰ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/23f25ff7-4e6a-49e7-8642-4a9880a78ae3>.

³¹ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a53d6d3c-b6fe-468c-850b-797c38401232>.

³² Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/7efd0c0c-5356-419a-a3bf-20a5d59d9a06>.

³³ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/4b6a283d-ddf4-493e-9059-61654c44d653>.

³⁴ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/1209937f-1773-493f-830a-916cf4655c50>.

³⁵ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/61062662-9008-4913-a9c8-240dc8967119>.

³⁶ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/9f642a87-fd13-41af-9164-87bc2b4d2591>.

³⁷ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/191ba4bb-b399-4187-9c64-869e79ba665c>.

³⁸ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/2e080f11-6bf0-40c7-a0ab-9f5cf252d497>.

³⁹ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/aa0e4ad4-9b23-427d-9da5-0d1ac2028f46>.

⁴⁰ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a4e5c50d-acd3-45ed-9656-2cb9734cfc21>.

⁴¹ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/0fe64985-b5b0-4538-b3d1-7a8115f287a4>.

том числе не обеспечившим целевого использования средств поддержки, прошло менее трех лет.

Такие основания отвечают критерию объективности.

Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10 марта 2011 г. по делу № А67-3753/2010 и судебные акты нижестоящих судов по тому же делу⁴², постановление 13-го арбитражного апелляционного суда Санкт-Петербурга от 18 апреля 2013 г. по делу № А56-48345/2012, постановление ФАС Северо-Западного округа от 19 сентября 2013 г. и определение ВАС РФ № ВАС-19979/13 от 21 января 2014 г. по тому же делу⁴³, постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11 июня 2014 г. по делу № А32-27286/2013⁴⁴ указывают на невозможность применения норм гражданского права к бюджетным правоотношениям: «...Бюджетный кодекс Российской Федерации не предусматривает обязанность по уплате процентов за пользование безвозмездно и безвозвратно предоставленными денежными средствами (субсидией) в случае использования их не по целевому назначению. Положения статьи 395 Гражданского кодекса Российской Федерации не распространяются на бюджетные правоотношения, в частности на правоотношения, связанные с предоставлением юридическому лицу субсидии на безвозмездной и безвозвратной основе».

Особенно ярко проблема квалификации отношений была выражена в арбитражных делах № А47-4428/2014⁴⁵, А47-4429/2014⁴⁶, А47-4431/2014⁴⁷, А47-4624/2014⁴⁸, в которых истец (прокуратура), суд первой и апелляционной инстанции определили соглашения о предоставлении субсидий как гражданско-правовые сделки, и только суд кассационной инстанции указал на недопустимость такой интерпретации.

Вместе с тем в настоящее время в судебной практике наблюдается устойчивая тенденция к гражданско-правовой квалификации соглашений и субсидиарному применению гражданско-правовых норм: полученная или использованная с нарушениями субсидия считается неосновательным обогаще-

нием, соглашение о предоставлении субсидии относится к гражданско-правовым договорам, возврат субсидии допускается за нарушение любых условий соглашения, на сумму субсидии начисляются проценты по ст. 395 ГК РФ⁴⁹.

Первая позиция представляется более обоснованной, чем противоположная – о квалификации соглашений о субсидировании в качестве гражданско-правовых договоров, а также о возможности применение правил ГК РФ к бюджетным отношениям в субсидиарном порядке.

Структура бюджетного законодательства определена в ст. 2 БК РФ и не включает ГК РФ.

В силу п. 3 ст. 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Федеральный законодатель не предусмотрел возможность применения норм о неосновательном обогащении к бюджетным правоотношениям, связанным с возвратом субсидий.

Кроме того, какие-либо признаки гражданско-правовых договоров у соглашений о предоставлении субсидий отсутствуют [15, с. 60].

Указывая на возможность субсидиарного применения гражданского законодательства, уполномоченные органы приводят довод, что претендент вправе не участвовать в конкурсе на получение субсидии, а в случае принятия решения о выплате субсидии вправе не подписывать соглашение, тем самым реализуется принцип свободы договора. В связи с этим делается вывод, что при заключении соглашения о предоставлении субсидий свобода договора реализуется в полном объеме.

Вместе с тем свобода договора не исчерпывается лишь правом вступать в отношения, она также подразумевает возможность выбора партнера, обсуждение условий договора, его вида. При получении

⁴² Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/a820f112-1438-4240-9fdf-4b982ff81d25>.

⁴³ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/ec8e3ab0-dce4-4257-a786-6e5ba6fadfec>.

⁴⁴ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/87bfd925-e379-4b4d-936b-113f73e26885>.

⁴⁵ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/17733d27-cbb0-4f1e-8c6a-db50ecb64067>.

⁴⁶ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/75d0718e-2a51-4454-b850-2cae6156eead>.

⁴⁷ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/94a0bf26-a792-42df-808a-48e3aa871569>.

⁴⁸ Картоoteca арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/22e4aedb-4051-4d08-926d-6e9258bd3fa0>.

⁴⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

нии субсидии выбор контрагента ограничен исключительно уполномоченным органом, выступающим агентом публично-правового образования. Соглашение заключается в соответствии с типовой формой, утвержденной органом государственной власти или местного самоуправления, его содержание определяется органом в одностороннем порядке, влиять на содержание которого получатель субсидии не может, предметом договора является исключительно предоставление бюджетных средств.

В связи с этим правомерен вывод о том, что соглашение о предоставлении субсидии лишь по форме и названию похоже на гражданско-правовой договор, но таковым не является, так как автономия воли, свобода договора, равноправие сторон, эквивалентность и возмездность договора, а также другие начала гражданского права в рассматриваемом случае отсутствуют [15, с. 61].

В свете изложенного указание в правилах предоставления субсидий отсылок к гражданскому законодательству противоречит существу правоотношений, необоснованно расширяет действие гражданско-правовых норм в отсутствие на то воли федерального законодателя.

Только игнорированием различий в методах правового регулирования и существа процедур можно объяснить наличие в некоторых правилах предоставления субсидий ссылок на гл. 57 ГК РФ, регулиющую проведение *публичных конкурсов*.

В приведенном выше анализе порядка предоставления субсидий в Омской области указывалось, среди прочего, на *произвольное* изменение размера заработной платы.

В связи с этим возникает вопрос о том, должны ли применяться в рассматриваемом случае условия соглашения о предоставлении субсидии или порядок предоставления субсидии в редакции на день проверки соблюдения условий.

Как указано выше, изъятие (возврат) субсидии по своей правовой природе является мерой ответственности за правонарушение, связанное с нецелевым использованием бюджетных средств (финансово-правовая ответственность), а потому к правоотношениям, связанным с привлечением к такой от-

ветственности, должны применяться общие, в том числе конституционно закрепленные, принципы.

Согласно ст. 54 Конституции РФ закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон. Следовательно, проверка соблюдения условий использования субсидии не может проводиться без учета последующих изменений правил предоставления субсидий.

Иное нарушает принцип равного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению поддержки в соответствии с условиями ее предоставления, установленными государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации, муниципальными программами (подпрограммами) (п. 4 ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

6. Выводы

Анализ правил предоставления субсидий и судебной практики, связанной с их применением, позволяет сделать выводы, что проблемы сохраняются. Органы государственной власти и органы местного самоуправления не учитывают различий в терминах «условия предоставления субсидий», «условия использования субсидий», необоснованно применяют к правилам предоставления субсидий гражданско-правовые нормы. При этом в области своей компетенции неэффективно используют инструментарий, предоставленный им федеральным законодателем, а также допускают вмешательство в сферу, далеко выходящую за рамки дозволенного.

Проверка условий предоставления на соответствие их критериям объективности, эффективности, адресности, целевого характера, безвозмездности, а мер ответственности – принципам разумности, справедливости и соразмерности, может быть действенным способом при разработке и корректировке соответствующего порядка предоставления субсидий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Исмаилова Л.Ю. Финансовое стимулирование внедрения НДТ в Российской Федерации: проблемы и перспективы / Л.Ю. Исмаилова, О.О. Журавлева // Финансовое право. – 2018. – № 4. – С. 15–19.
2. Буклемишев О.В. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды / О.В. Буклемишев // Вопросы экономики. – 2013. – № 12. – С. 74–85.

3. Винокурова М.М. Правовое регулирование предоставления субсидий на развитие малого и среднего предпринимательства из федерального бюджета РФ / М.М. Винокурова // Известия ИГЭА. – 2010. – № 4. – С. 132–135.
4. Перепелкин В.А. Оптимизация структуры предоставляемых субсидий в странах Европейского Союза / В.А. Перепелкин // Основы экономики, управления и права. – 2012. – № 1. – С. 108–112.
5. Фрумина С.В. Системные проблемы финансирования малого бизнеса в условиях кризисного развития экономики / С.В. Фрумина // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2017. – Т. 27, вып. 4. – С. 64–68.
6. Кулик Н.А. Государственная поддержка малого бизнеса в России / Н.А. Кулик, Л.Г. Онищенко // Сибирский торгово-экономический журнал. – 2010. – № 11. – С. 28–36.
7. Литвинова А.В. Развитие методов и инструментов государственного стимулирования инновационной деятельности в России / А.В. Литвинова, М.В. Парфенова // Государственный советник. – 2013. – № 3. – С. 46–57.
8. Яговкина В.А. Формы участия государственных учреждений в государственных программах Российской Федерации и приоритетных проектах (программах) / В.А. Яговкина // Финансовое право. – 2017. – № 11. – С. 20–23.
9. Курбатова С.С. Проблемы правовой природы договоров о субсидировании / С.С. Курбатова // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 4. – С. 126–132.
10. Крохина Ю.А. Проблемы правового закрепления и юридической квалификации бюджетных правонарушений / Ю.А. Крохина // Контрольно-счетная палата Москвы: офиц. сайт. – URL: http://ksp.mos.ru/common/upload/Krokhina_15_15_5.docx (дата обращения: 25.07.2018).
11. Гусев А. Нецелевое использование средств / А. Гусев // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. – 2016. – № 9. – С. 4–10.
12. Курбатова С.С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Курбатова. – СПб., 2016. – 188 с.
13. Воронцов О.Г. Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций / О.Г. Воронцов // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 32–36.
14. Богданова А.В. Условия бюджетного кредитования субъектом Российской Федерации / А.В. Богданова // Реформы и право. – 2015. – № 1. – С. 44–50.
15. Рябов А.А. Институт недействительности сделок и финансово-правовые договоры / А.А. Рябов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 10. – С. 59–63.

REFERENCES

1. Ismailova L.Yu., Zhuravleva O.O. Financial Stimulation of Implementation of the Best Available Technologies in the Russian Federation: Issues and Prospects. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2018, no. 4, pp. 15–19. (In Russ.).
2. Buklemishev O. Fiscal Stimulus and Russian Sovereign Funds. *Voprosy Ekonomiki*, 2013, no. 12, pp. 74–85. (In Russ.).
3. Vinokurova M.M. Legal regulation of subsidies for small and middle entrepreneurship development from the RF federal budget. *Izvestiya IGEA*, 2010, no. 4, pp. 132–135. (In Russ.).
4. Perepelkin V.A. Optimization of the structure of granted subsidies in countries of European Union. *Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava*, 2012, no. 1, pp. 108–112. (In Russ.).
5. Frumina S.V. Systemic issues of small business financing in the conditions of crisis development of economics. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya "Ekonomika i pravo" = Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*, 2017, vol. 27, no. 4, pp. 64–68. (In Russ.).
6. Kulik N.A., Onishchenko L.G. State support of small business in Russia. *Sibirskii torгово-ekonomicheskii zhurnal*, 2010, no. 11, pp. 28–36. (In Russ.).
7. Litvinova A.V., Parfenova M.V. Development of methods and tools state incentives for innovative activities in Russia. *Gosudarstvennyy sovetnik = The State Councillor*, 2013, no. 3, pp. 46–57. (In Russ.).

8. Yagovkina V.A. Forms of Involvement of Government Institutions in State Programs of the Russian Federation and Priority Projects (Programs). *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2017, no. 11, pp. 20–23. (In Russ.).

9. Kurbatova S.S. The topical issues of legal nature of subsidy contracts. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2015, no. 4, pp. 126–132. (In Russ.).

10. Krokhina Yu.A. The problems of legal consolidation and legal qualification of budget offenses, *Control and accounts chamber of Moscow*, official site. Available at: http://ksp.mos.ru/common/upload/Krokhina_15_15_5.docx (date of access: 25.07.2018). (In Russ.).

11. Gusev A. Misuse of funds. *Revizii i proverki finansovo-khozyaistvennoi deyatelnosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii*, 2016, no. 9, pp. 4–10. (In Russ.).

12. Kurbatova S.S. *Subsidies in the system of forms of budget expenditures: problems of legal regulation*, Cand. Diss. St. Petersburg, 2016. 188 p. (In Russ.).

13. Vorontsov O.G. Securing Target Usage of Funds Provided to Business Entities in the Context of Budget Investments. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2017, no. 6, pp. 32–36. (In Russ.).

14. Bogdanov A.V. Terms of the budgetary crediting of subjects of the Russian Federation. *Reformy i pravo*, 2015, no 1, pp. 44–50. (In Russ.).

15. Ryabov A.A. Contract Invalidity Institution and Financial Law Contracts. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2015, no. 10, pp. 59–63. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Герасименко Юрий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области, профессор кафедры конституционного и международного права
Омская Академия МВД России
644092, Россия, г. Омск, пр. Комарова, 7
SPIN-код: 7623-0164; AuthorID: 296585

Сынтин Артем Вячеславович – частнопрактикующий юрист, г. Омск, Россия
e-mail: 387412@inbox.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Герасименко Ю.В. Проблемные аспекты предоставления субсидий субъектам предпринимательской деятельности: российский опыт / Ю.В. Герасименко, А.В. Сынтин // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 52–63. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).52-63.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Yuri V. Gerasimenko – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Business Ombudsman in the Omsk Region; Professor, Department of Constitutional and International Law *Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*
7, Komarova pr., Omsk, 644092, Russia
SPIN-code: 7623-0164; AuthorID: 296585

Artem V. Syntin – self-employed lawyer, Omsk, Russia
e-mail: 387412@inbox.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Gerasimenko Yu.V., Syntin A.V. Problematic issues of granting subsidies to business entities: Russian experience. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 52–63. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).52-63. (In Russ.).

УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

М.Ю. Дитятковский¹, И.А. Третьяк²

¹*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

²*Аппарат Губернатора и Правительства Омской области, г. Омск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

18 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Устанавливается конституционность и законность условий реализации права на пенсионное обеспечение государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Делается вывод, что лишение гражданских служащих субъекта федерации права на получение пенсии за выслугу лет в случае отсутствия у региона необходимых собственных денежных средств приводит к необоснованным различиям в реализации данного права гражданскими служащими в отдельных субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова

Конституционные гарантии,
пенсионное обеспечение,
государственная служба,
гражданский служащий,
сбалансированность бюджета,
пенсия, пенсия по выслуге лет

CONDITIONS OF REALIZATION OF REGIONAL CIVIL SERVANTS' RIGHTS ON PENSION PROVISION

Mikhail Yu. Dityatkovskiy, Irina A. Tretyak

¹*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

²*The office of the Governor and the Government of Omsk region, Omsk, Russia*

Article info

Received – 2018 August 18

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

Keywords

Constitutional guarantees,
pension provision, public service,
civil servant, budget balance,
pension, retirement pension

The subject of the paper is civil servants' right on pension provision and realization of this right in Russian regions.

The purpose of the paper is to check the constitutionality and legality of limits to this right. Some limits were imposed by the court practice of the Supreme Court of the Russian Federation.

The methodology. General scientific methods as analysis, synthesis, induction, deduction, comparison were used. The authors also use the formal legal interpretation of judicial decisions of the Supreme Court of the Russian Federation, concerning pension rights of public servants.

The main results and scope of their application. The principle of budget balance is very relevant for the Russian Federation and is crucial in the system of public administration. But different courts' approaches to the protection of the rights of citizens depending on their official position and social affiliation means a violation of the constitutional principle of equality of rights, infringe the rights of civil servants to state pension provision. The results of research may be used as the basis of correction of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation and legislation concerning pension rights of public servants.

Conclusions. Deprivation of rights to receive a pension when there is an absence of the region's necessary budget funds leads to unjustified differences in the implementation of this right in relation to civil servants in certain regions of the Russian Federation. The constitutional principle of equality of citizens' rights should always be taken into account by the courts when considering the most important cases related to the establishment of social support measures for certain categories of citizens.

1. Введение

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Россия является социальным государством. В Российской Федерации охраняются труд людей, обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. По мнению А.И. Казанника и А.Н. Костюкова, «в ст. 7 Конституции РФ перечислены все юридические гарантии осуществления права на социальную защиту населения страны. В то же время в ст. 39 Конституции РФ выделены две важнейшие формы реализации этого права – социальное обеспечение и социальное страхование (ч. 1, 3). Но поскольку положения ст. 39 Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя РФ, то можно с полным основанием утверждать, что в ее содержании нормативно оформлено именно *право на социальную защиту* (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ)» [1, с. 87].

В соответствии с ч. 1 ст. 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом. В связи с этим Конституцией РФ гарантируется право отдельных категорий граждан на получение различных мер социальной поддержки с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей, в том числе в виде пенсий, доплат к пенсиям, пособий, получения различных льгот и т. п.

Детализация конституционных норм, устанавливающих социальные права человека и гражданина, производится с помощью развития социального законодательства. При этом динамика государственно-правового развития приводит ко всё большему накоплению нормативных правовых актов в разных секторах социальной сферы. Таким образом, интенсивно развивается и сама социальная функция государства [2, с. 1–22].

С другой стороны, согласно ч. 1, 2 ст. 19 Конституции РФ все равны перед законом. Россия гарантирует *равенство* прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от имущественного и должностного положения, места жительства. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по

признакам социальной принадлежности. Вместе с тем указанный конституционный принцип равенства не всегда учитывается непосредственным правоприменителем – например, судами общей юрисдикции при рассмотрении категорий дел, связанных с установлением мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, – в связи с чем в настоящей статье предпринимается попытка рассмотреть некоторые аспекты судебной практики в указанной сфере с точки зрения соблюдения конституционного принципа равенства прав граждан.

Поскольку наиболее действенной формой защиты социальных прав выступает судебная защита. Именно суд вправе обязать государство и его органы выполнить свои обязательства перед человеком и возместить ему ущерб. В связи с этим в юридической литературе отмечено, что полномочия, предоставленные суду, превращают его в мощную стабилизирующую силу, способную защищать права и свободы граждан, оберегать общество от разрушительных социальных конфликтов [3, с. 27; 4; 5, с. 26].

2. Учет доходов бюджета субъекта Российской Федерации при установлении различных мер социальной поддержки.

Кодексом Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан¹ установлена мера социальной поддержки постоянно проживающим и работающим в сельской местности работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Омской области и неработающим пенсионерам, уволенным в связи с выходом на пенсию из данных организаций (далее – медицинские работники), которая Законом Омской области от 6 декабря 2012 г. № 1494-ОЗ² была приостановлена с 1 января по 31 декабря 2013 г.

Вопрос о законности приостановления данной меры социальной поддержки был рассмотрен Верховным Судом РФ. Основанием для временного приостановления действия меры социальной поддержки медицинским работникам являлось отсутствие достаточных денежных средств в областном бюджете на ее реализацию, а также то, что в отношении указанных работников было осуществлено поэтапное повышение заработной платы в соответ-

¹ Закон Омской области от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ «Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» (с изм. на 20 июня 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/943027040>.

² Закон Омской области от 6 декабря 2012 г. № 1494-ОЗ «О внесении изменений в Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/943053132>.

ствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597³.

Однако согласно Определению Верховного Суда РФ от 13 ноября 2013 г. по делу № 50-АПГ13-10 *отсутствие у субъекта Российской Федерации финансовой возможности* на выполнение принятых обязательств по предоставлению мер социальной поддержки *не может являться основанием* для нарушения прав граждан и *приостановления указанных мер*. Внося изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на ее сужение, законодатель должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан, и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан – получателей мер социальной поддержки.

На основании приведенного определения Верховного Суда РФ Законом Омской области от 26 декабря 2013 г. № 1603-ОЗ⁴ с 13 ноября 2013 г. возобновлено предоставление мер социальной поддержки медицинским работникам. По вопросу об отмене или приостановлении мер социальной поддержки отдельным категориям работающих граждан, проживающих в сельской местности (медицинских работников, работников образовательных организаций) также были приняты аналогичные решения Верховного Суда РФ (определения Верховного Суда РФ от 13 ноября 2013 г. № 82-АПГ13-3, от 25 апреля 2012 г. № 74-АПГ12-3, от 31 августа 2011 г. № 19-Г11-15 и др.)

Вместе с тем сложилась противоположная судебная практика по вопросу установления пенсии за выслугу лет (доплаты к пенсии) (далее – пенсия за выслугу лет) бывших государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, а также лиц, замещавших отдельные государственные должности субъектов Российской Федерации (далее – гражданские служащие). Так, в соответствии с апелляционным определением Верховного суда РФ от 27 июля 2016 г. № 42-АПГ16-6 признан недействующим

Закон Республики Калмыкия от 22 февраля 2007 г. № 335-III-3 «О пенсии за выслугу лет лицам, замещающим государственные должности Республика Калмыкия, должности государственной гражданской службы Республика Калмыкия». Указанное судебное решение основано на том, что реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению гражданским служащим дополнительных материальных гарантий *напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами*, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств, объективных показателей социально-экономического положения субъекта Российской Федерации.

Кроме того, суд пришел к выводу о том, что при невысоком уровне бюджетной обеспеченности и низких показателях социальной защищенности населения установление оспариваемым Законом Республики Калмыкия дополнительных гарантий для гражданских служащих противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и не позволяет направить денежные средства на исполнение в полном объеме принятых публичных обязательств. Аналогичная судебная практика сложилась и по другим субъектам Российской Федерации (например, Брянская и Омская области)⁵.

Действительно, для Российской Федерации принцип сбалансированности бюджета весьма актуален и имеет определяющее значение. Следует отметить, что проблемы, связанные с обеспечением сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеют давнюю историю [6; 7, с. 38]. Сбалансированность бюджета является междисциплинарным понятием. В экономической науке сбалансированность бюджета определяется как фиксированная на определенный момент величина, представляющая собой результат сопоставления доходов и расходов на основе балансового метода [8, с. 63]. Вместе с тем данный принцип, исходя из его законодательного содержания, не только характеризуется равенством доходов и расходов бюд-

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2334.

⁴ Закон Омской области от 26 декабря 2013 г. № 1603-ОЗ «О реализации статьи 36 Кодекса Омской области о соци-

альной защите отдельных категорий граждан» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467310170>.

⁵ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 2 декабря 2015 г. № 83-АПГ15-15; Решение Омского областного суда 25 августа 2016 г. № 3ф-18/2016.

жета, но и допускает некоторые отклонения от такого равенства (образование дефицита бюджета).

В различных концепциях развития российского законодательства также отмечается, что расходные обязательства должны приниматься только на основе тщательной оценки их эффективности и при наличии ресурсов для их гарантированного исполнения в пределах принятых бюджетных ограничений [9]. В связи с этим исследование правовой научной проблемы обеспечения эффективности расходов бюджета имеет непосредственное практическое значение [10].

Вместе с тем представленные судебные решения, носящие противоположный характер, не позволяют определить, почему права одних категорий граждан (медицинских работников и работников образовательных организаций) на меры социальной поддержки, предоставляемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, подлежат реализации вне зависимости от финансовой возможности регионального бюджета, а право гражданских служащих на пенсию за выслугу лет, являющуюся такой же мерой социальной поддержки, может быть отменено на основании судебного решения по причине дотационности бюджета субъекта Российской Федерации. Полагаем, что существующие различные подходы к защите прав граждан в зависимости от их должностного положения и социальной принадлежности свидетельствуют о нарушении конституционного принципа равенства прав, ущемляют права гражданских служащих на государственное пенсионное обеспечение.

3. Учет объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации при установлении одних и тех же мер социальной поддержки

Согласно ч. 4 ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»⁶ условия предоставления права на пенсию гражданским служащим за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Таким образом, установление расходного обязательства субъекта Российской Федерации по предоставлению пенсии

за выслугу лет гражданским служащим является обязанностью субъекта Российской Федерации, установленной федеральным законодательством вне зависимости от такого условия, как наличие или отсутствие у субъекта Российской Федерации необходимых собственных средств для осуществления выплаты пенсии за выслугу лет.

В вышеуказанных решениях судов в качестве одной из основных причин признания недействующими законов субъектов Российской Федерации по предоставлению пенсии за выслугу лет гражданским служащим указано, что бюджеты регионов на протяжении длительного времени являются дефицитными, соответствующие субъекты Российской Федерации отнесены к числу *дотационных регионов*, в доходной части бюджетов которых существенную долю бюджета составляют межбюджетные трансферты из федерального бюджета Российской Федерации, и поэтому их фактическое финансирование производится из федерального бюджета.

Лишение отдельной категории граждан права на получение пенсии за выслугу лет в случае отсутствия у региона необходимых собственных денежных средств приводит к необоснованным различиям в реализации данного права гражданскими служащими в отдельных субъектах Российской Федерации. Это влечет за собой такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории гражданских служащих, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями ст. 19 Конституции РФ и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, на что неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. Таким образом, в указанном случае налицо нарушения конституционного принципа равенства прав граждан в зависимости от места их жительства.

4. Различные подходы при установлении схожих мер социальной поддержки на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

В соответствии со ст. 4, п. 4 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷

⁶ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 51. Ст. 4831.

⁷ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации является одним из принципов гражданской службы; взаимосвязь гражданской службы и государственной службы Российской Федерации иных видов обеспечивается посредством соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации. Согласно п. 6 ст. 7 указанного федерального закона, а также п. 6 ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁸ взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу

Не вызывает сомнения тот факт, что федеральные государственные служащие и лица, замещающие отдельные федеральные должности (например, судьи, прокуроры, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и т. п.), имеют право на пенсию за выслугу лет вне зависимости от того, что в Российской Федерации существуют финансовые трудности, в дотационном регионе они проживают или нет. Вместе с тем получение дотаций большинством регионов Российской Федерации из федерального бюджета, по мнению Верховного Суда РФ, являлось основанием для лишения права гражданских служащих регионов на получение пенсии за выслугу лет. По нашему мнению, *установление зависимости получения мер социальной поддержки от должностного положения, т. е. уровня или вида государственной службы Российской Федерации (федеральная или субъекта Российской Федерации), явно нарушает конституционный принцип равенства прав граждан, а также принцип единства правовых и организационных основ государственной службы Российской Федерации.*

Еще более интересными в этом свете выглядят решения судов по вопросу правомерности установления пенсии за выслугу лет муниципальным служащим и лицам, замещающим отдельные муниципальные должности. Так, в соответствии с апелляционным определением Верховного Суда РФ от 8 июня 2016 г. № 83-АПГ16-2 в удовлетворении администра-

тивного искового заявления прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим решения Брянского городского Совета народных депутатов от 28 февраля 2007 г. № 644 «О принятии Положения о пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности города Брянска» было отказано.

При этом Верховный Суд РФ справедливо отметил, что органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств лицам, замещавшим должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании, дополнительного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет. Ошибочно утверждая, что отсутствие у муниципального образования «город Брянск» собственных денежных средств для выплаты вышеназванной пенсии является достаточным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим, Брянский областной суд фактически лишил указанную категорию граждан города Брянска гарантированного федеральным законодателем права на получение дополнительного пенсионного обеспечения в виде пенсии за выслугу.

Лишение лиц, замещавших муниципальную должность, права на получение назначенной ему пенсии за выслугу лет в случае отсутствия у муниципального образования необходимых собственных денежных средств для указанной выплаты *приводит к необоснованным различиям в реализации данного права лицами, проходившими муниципальную службу в другом муниципальном образовании, и влечет за собой такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями ст. 19 Конституции РФ.* При таких обстоятельствах, приведенные прокурором Брянской области доводы о недостаточности собственных средств бюджета муниципального образования при наличии доказательств этого, могли иметь значение лишь при проверке его требований о завышенном размере установленной оспариваемым нормативным правовым актом ежемесячной доплаты к государственной пенсии.

В данном случае парадоксально, что по одному и тому же региону (Брянская область) с разницей в полгода Верховный Суд РФ принимает диаметрально противоположные решения.

⁸ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

рально противоположные решения: лица, замещающие государственные должности Брянской области, были лишены права на пенсию за выслугу лет (Определение Верховного Суда РФ от 2 декабря 2015 г. № 83-АПГ15-15), а лица, замещающие муниципальные должности, такое право отстаивали (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2016 г. № 83-АПГ16-2). Представляется, что в данном случае значение имело не столько конституционное право на социальное обеспечение, сколько субъект, этим правом обладающий, что ставит под сомнение реализацию уже упоминавшегося конституционного принципа равенства. Иными авторами причина противоречивости судебных актов усматривается в отсутствии признания судебного прецедента в качестве источника права, которому противопоставляются правовые позиции судов (судей) и судебное усмотрение, которые могут иметь место только там, где отсутствует судебный прецедент [11].

Из приведенных примеров хорошо видно, как правоприменитель формулирует подходы к регулированию отношений исходя из коллизии конституционных принципов; как он пытается найти баланс таких положений и конституционно защищаемых этими положениями ценностей. Приведенные примеры показывают сложность нахождения соответствующего баланса; в ряде случаев просматривается весьма осторожный подход суда к формулированию своих правовых позиций.

При этом необходимо констатировать, что баланс конституционно защищаемых ценностей и ин-

тересов является неременным условием реализации социальных гарантий, предусмотренных Конституцией РФ [12; 13]. В связи с этим необходимо согласиться с И.А. Умновой в части выделения тенденции расширения круга субъектов применения норм Конституции РФ и, как следствие, роста коллизий и разногласий в судебной практике в контексте правопонимания тех или иных конституционных положений. Данная тенденция, оцениваемая И.А. Умновой как негативная, усложняет эффективность применения Конституции РФ судами общей юрисдикции, что продемонстрировано на приведенных примерах [14].

5. Выводы

Обозначенное ущемление прав гражданских служащих на государственное пенсионное обеспечение очевидно не способствует формированию профессионального кадрового состава гражданской службы и приведет к высвобождению значительного числа высококвалифицированных специалистов ввиду ослабления их заинтересованности в дальнейшем прохождении гражданской службы, к дефициту граждан, желающих поступить на гражданскую службу. В связи с этим конституционный принцип равенства прав граждан всегда должен учитываться судами при рассмотрении важнейших дел, связанных с установлением мер социальной поддержки отдельным категориям граждан. И только в этом случае будет обеспечено право личности на социальную защиту и необходимый баланс частных и публичных интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное право: университетский курс: учеб.: в 2 т. / ред.: А.И. Казанник, А.Н. Костюков. – М.: Проспект, 2016. – Т. II. – 479 с.
2. Социальное законодательство: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.И. Зенов. – М.: Контракт: Инфра-М, 2005. – 352 с.
3. Азарова Е.Г. Судебная защита пенсионных прав: науч.-практ. пособие / Е.Г. Азарова. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2009. – 408 с.
4. Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации / Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 5–17.
5. Бондарь Н.С. Правосудие: ориентация на Конституцию: моногр. / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2018. – 224 с.
6. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: моногр. / Н.А. Поветкина; под ред. И.И. Кучерова. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: КОНТРАКТ, 2016. – 344 с.
7. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2. – С. 32–44.
8. Кривоносова Н.Я. Теория и практика сбалансированности бюджетов субфедерального уровня / Н.Я. Кривоносова // Известия ИГЭА. – 2013. – № 6. – С. 61–65.

9. Геляхова Л.А. Понятие и признаки расходных обязательств / Л.А. Геляхова // Политика, государство и право. – 2012. – № 10. – URL: <http://politika.snauka.ru/2012/10/513> (дата обращения: 07.06.2018).
10. Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014. – 128 с.
11. Свирин Ю.А. Влияние правовой позиции суда на цивилистические правоотношения и единообразие судебной практики / Ю.А. Свирин // Современное право. – 2018. – № 4. – С. 63–67.
12. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: моногр. / отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015. – 272 с.
13. Снежко О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан / О.А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 7. – С. 7–13.
14. Умнова (Конюхова) И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: моногр. / И.А. Умнова (Конюхова), И.А. Алешкова. – М.: РГУП, 2016. – 184 с.

REFERENCES

1. Kazannik A.I., Kostyukov A.N. (eds.). *Constitutional law*, University course, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2016. Vol. 2. 479 p. (In Russ.).
2. Tikhomirov Yu.A., Zenkov V.N. (eds.) *Social legislation*, scientific and practical guide. Moscow, Kontrakt Publ., 2005. 352 p. (In Russ.).
3. Azarova E.G. *Judicial protection of pension rights*, scientific and practical guide. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2009. 408 p. (In Russ.).
4. Andrichenko L.V. Problems of Judicial Protection of Social Rights of Citizens of the Russian Federation. *Zhurnal Rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 9, pp. 5–17. (In Russ.).
5. Bondar' N.S., Dzhagaryan A.A. *Justice: focus on the Constitution*. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2018. 224 p. (In Russ.).
6. Povetkina N.A. *Financial stability of the Russian Federation. Legal doctrine and practice of security*, Monograph. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., KONTRAKT Publ., 2016. 344 p. (In Russ.).
7. Sheveleva N. Budget system in Russia: fiscal equalization as a way of harmonizing inter-budgetary relations (2000–2015). *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2015, no. 2, pp. 32–44. (In Russ.).
8. Krivososova N.Y. Theory and practice of budget balancing at subfederal level. *Izvestiya IGEA*, 2013, no. 6, pp. 61–65. (In Russ.).
9. Gelyakhova L.A. Concept and features of expenditure commitments. *Politika, gosudarstvo i pravo = Politics, State and Law*, 2012, no. 10. Available at: <http://politika.snauka.ru/2012/10/513> (date of access: June 7, 2018). (In Russ.).
10. Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.). *The concept of development of Russian legislation*. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2014. 128 p. (In Russ.).
11. Svirin Yu.A. Influence of Legal Position of a Court on Civil Legal Relations and Uniformity of Court Practice. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2018, no. 4, pp. 63–67. (In Russ.).
12. Gabov A.V., Putilo N.V. (eds.). *Law and social development: a new humanistic hierarchy of values*, Monograph. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., INFRA-M Publ., 2015. 272 p. (In Russ.).
13. Snezhko O.A. Constitutional bases of social protection of citizens. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2006, no. 7, pp. 7–13. (In Russ.).
14. Umnova (Konyukhova) I.A., Aleshkova I.A. *Application of the Constitution of the Russian Federation by courts of General jurisdiction: theory and practice*, Monograph. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2016. 184 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Дитятковский Михаил Юрьевич – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: kafedragmp@mail.ru
SPIN-код: 3935-0431; AuthorID: 312228

Третьяк Ирина Александровна – кандидат юридических наук, помощник Первого заместителя Председателя Правительства Омской области
Аппарат Губернатора и Правительства Омской области
644043, Россия, г. Омск, ул. Красный Путь, 1
e-mail: irina.delo@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дитятковский М.Ю. Условия реализации права государственных служащих субъекта федерации на пенсионное обеспечение / М.Ю. Дитятковский, И.А. Третьяк // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 64–71. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).64-71.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Mikhail Yu. Dityatkovskiy – Doctor of Law, Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: kafedragmp@mail.ru
SPIN-code: 3935-0431; AuthorID: 312228

Irina A. Tretyak – PhD in Law, assistant to the First Deputy Chairman of the Government of Omsk region
The office of the Governor and the Government of Omsk region
1, Krasnyi Put' ul., Omsk, 644043, Russia
e-mail: irina.delo@yandex.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Dityatkovskiy M.Yu., Tretyak I.A. Conditions of realization of regional civil servants' rights on pension provision. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 64–71. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).64-71. (In Russ.).

РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО ПРАВА В СВЕТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

А.Ф. Алгазина

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

Информация о статье

Дата поступления –

15 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Отрасль права, предмет правового регулирования, метод правового регулирования, таможенное право, таможенное дело, таможенное законодательство, ЕАЭС, евразийская интеграция

Дается характеристика особенностей развития таможенного права на современном этапе. Выявляются сложившиеся в отечественной юридической науке три основных подхода к определению места таможенного права в системе российского, каждый из которых нуждается в оценке: 1) как подотрасль или институт административного права; 2) как самостоятельная комплексная отрасль права; 3) как самостоятельная отрасль законодательства. В качестве важнейшей особенности развития современного таможенного права определяется влияние на этот процесс интеграционной деятельности в рамках Евразийского экономического союза. Делается вывод, что неизбежным следствием интеграционных процессов на постсоветском пространстве является усложнение системы источников таможенного права и его переход из элемента системы исключительно национального права в некий сплав международного права, интеграционного права (акты ЕАЭС) и национального права.

THE DEVELOPMENT OF CUSTOMS LAW IN THE SCOPE OF EURASIAN INTEGRATION

Anna F. Algazina

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 15

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

Keywords

Branch of law, subject of legal regulation, method of legal regulation, customs law, customs, customs legislation, EAEU, Eurasian integration

The subject. The paper is devoted to the main trends of the Russian customs law at the present stage.

The purpose of the paper is to determine the place of customs law in the system of Russian law and to identify the features of its impact on the development of integration within the EAEU.

The methodological basis for the study: general scientific methods (analysis, synthesis, comparison, description); private and academic (interpretation, formal-legal).

Results, scope. Despite all the variety of social relations that make up the subject of customs law, their core is the relationship associated with the management of customs authorities, regulated by the rules of administrative law. In this regard, the allocation of customs law as an independent branch of law, in our opinion, is premature.

Further development of integration within the EAEU has necessitated the development and adoption of a new codified legal act regulating public relations in the field of customs.

Analysis of the provisions of the customs code of the EAEU revealed the following innovations, confirming the thesis on the simplification of regulation in the sphere of customs affairs:

– reduction of terms of performance of separate customs operations;

– priority of electronic Declaration form;

– improvement of the Institute of customs control;

– further development of the Institute of authorized economic operators.

Conclusions. Customs law is a sub-branch of administrative law at present. A natural consequence of the integration processes is the transformation of the domestic customs law into an alloy of international law, integration law (acts of the EAEU) and national law.

1. Введение

Термин «таможенное право» употребляется в трех основных аспектах. Указанным термином при-

нято обозначать соответствующую отрасль российского законодательства, отрасль юридической науки и учебную дисциплину. При этом в отечественной

юридической науке отсутствует единое мнение по вопросу о месте таможенного права в системе российского права, в связи с чем обращение к данному вопросу представляется весьма актуальным.

Согласованная политика ЕАЭС подразумевает разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики в различных областях общественных отношений, важнейшей из которых является сфера таможенного дела. Неизбежным следствием интеграционных процессов на базе постсоветского пространства является усложнение системы источников таможенного права и его переход из элемента системы исключительно национального права в некий сплав международного права, интеграционного права (акты ЕАЭС) и национального права.

Вступивший в силу 1 января 2018 г. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза¹ (далее – ТК ЕАЭС) является результатом углубления степени региональной экономической интеграции в рамках ЕАЭС, по этой причине безусловный интерес вызывает анализ его положений в сравнении с положениями действовавшего ранее Таможенного кодекса Таможенного союза² (далее – ТК ТС).

2. Место таможенного права в системе российского права

Сложившиеся в науке подходы к определению места таможенного права в системе российского права можно разделить на три группы. Сторонники первого подхода рассматривают таможенное право в качестве подотрасли или даже института административного права [1, с. 19–20; 2, с. 23; 3, с. 14]. Суть второго подхода сводится к признанию таможенного права самостоятельной комплексной отраслью права [4, с. 63]. Третья группа ученых рассматривает таможенное право в качестве самостоятельной отрасли законодательства [5, с. 7].

Сторонники первой из указанных точек зрения исходят из общности предмета и метода правового регулирования таможенного и административного права. В основу разграничения отраслей права юридическая наука традиционно кладет такие критерии, как предмет и метод правового регулирования. Принято выделять два основных метода правового регу-

лирования – императивный и диспозитивный, которые соответствуют двум основным блокам правовых отраслей – публичному и частному праву [6, с. 21]. В отличие от метода, предмет каждой отрасли – явление уникальное.

В предмет таможенного права входит значительное число групп общественных отношений. Весьма удачная попытка классифицировать общественные отношения, входящие в предмет таможенного права, предпринята А.Г. Чернявским: «Первая группа – отношения в сфере таможенной политики; вторая – отношения и принципы, связанные с перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств; третья – отношения, характеризующие статус таможенных процедур; четвертая – отношения в области таможенно-тарифного регулирования; пятая – отношения в области взимания таможенных платежей (федеральных таможенных доходов); шестая – отношения, связанные с определением таможенной процедуры; седьмая – отношения в области таможенного контроля; восьмая – отношения в сфере таможенной статистики и ТН ВЭД; девятая – отношения, связанные с контрабандой и иными преступлениями в сфере таможенного дела; десятая – отношения, связанные с нарушениями таможенных правил и ответственностью за них; одиннадцатая – отношения, возникающие в связи с производством по делам о нарушениях таможенных правил; двенадцатая – отношения, возникающие в связи с рассмотрением дел о нарушениях таможенных правил» [7, с. 51].

В юридической науке институт таможенных платежей также предлагается включать в предмет финансового права [8, с. 93].

Авторы, полагающие обоснованным выделение таможенного права в качестве самостоятельной отрасли права, опираются на концепцию «комплексных отраслей права».

Одним из авторов этой концепции являлся В.К. Райхер, считавший, что «основные» отрасли права выделяются строго по объективным критериям, а «комплексные» – по объективным и субъективным критериям [9, с. 190]. Позднее на основе этой концепции С.С. Алексеевым была построена теория «удвоения структуры права», согласно кото-

¹ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // СПС «КонсультантПлюс».

² 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) // СПС «КонсультантПлюс».

рой комплексные отрасли права – это вторичные образования, которые накладываются на основные отрасли права и содержание которых в значительной степени покрывается основными отраслями права [10, с. 28].

Представляется обоснованной позиция авторов, отмечающих отсутствие теоретических и практических оснований для выделения привилегированных (первичных) отраслей и вторичных отраслей права [11, с. 5].

Несмотря на всё разнообразие общественных отношений, составляющих предмет таможенного права, доминирующая роль, очевидно, принадлежит отношениям, связанным с управленческой деятельностью таможенных органов, регулируемой нормами административного права. В связи с этим выделение таможенного права в качестве самостоятельной отрасли права, на наш взгляд, является преждевременным. Обоснованным представляется рассмотрение таможенного права как подотрасли административного права и самостоятельной отрасли законодательства.

3. Региональная экономическая интеграция как фактор влияния на развитие таможенного права

Процессы интеграции оказывают важное влияние на развитие права стран, принимающих участие в этом процессе.

В качестве критерия эффективности интеграции в юридической литературе предлагается рассматривать степень гармонизации и унификации прав членов регионального сообщества [12, с. 19; 13, р. 118].

29 мая 2014 г. в г. Астана был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе³. Евразийский экономический союз представляет собой международную организацию региональной экономической интеграции, обладающую международной правосубъектностью (ст. 1). Органами ЕАЭС являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза (ст. 8).

Интеграционное объединение прошло этап зоны свободной торговли, создав в 2010 г. Таможенный союз. Затем в 2012 г. были подписаны соглашения, которые легли в основу Единого экономического пространства, и на этой основе было принято

решение о создании полноценного экономического союза. В настоящий момент участниками ЕАЭС являются пять государств: Россия, Казахстан, Беларусь, Армения и Киргизия.

Компетенцию ЕАЭС определяют Договор о его создании и международные договоры, заключаемые между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием ЕАЭС. Деятельность ЕАЭС строится на определенных руководящих началах, которые можно условно разделить на три группы. В первую группу входят общепризнанные принципы международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности. Вторая группа принципов связана именно с защитой национальных интересов. Последняя группа принципов касается эффективного развития экономических отношений.

Региональная экономическая интеграция эволюционирует путем проведения скоординированной, согласованной политики в отраслях экономики, определенных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Согласованная политика ЕАЭС подразумевает разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов в следующих сферах: функционирование единой таможенной территорией, общий рынок лекарственных средств, внешнеторговая политика Союза, таможенно-тарифное регулирование и нетарифное регулирование, осуществление технического регулирования, применение санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер [14, с. 52].

Закономерным следствием интеграционных процессов является трансформация отечественного таможенного права в сплав международного права, интеграционного права (акты ЕАЭС) и национального права.

4. Особенности ТК ЕАЭС как нормативной основы единого таможенного регулирования в рамках Евразийского экономического союза

Принятие ТК ЕАЭС направлено на дальнейшее упрощение и ускорение административных процедур, опосредующих перемещение товаров через таможенную границу.

Анализ положений ТК ЕАЭС позволяет выделить следующие нововведения, подтверждающие

³ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (ред. от 8 мая 2015 г.) (с изм. и

доп., вступ. в силу с 12 августа 017 г.) // СПС «Консультант Плюс».

тезис об упрощении регулирования в сфере таможенного дела:

• **Сокращение сроков совершения отдельных таможенных операций.** К примеру, вдвое сокращен срок регистрации либо принятия решения об отказе в регистрации таможенной декларации. В соответствии со ст. 111 ТК ЕАЭС указанный срок составляет не более 1 часа рабочего времени таможенного органа с момента подачи таможенной декларации, если менее продолжительный срок не установлен законодательством государств-членов о таможенном регулировании.

Также существенно ускорен выпуск товаров: в силу ст. 119 ТК ЕАЭС по общему правилу выпуск товаров должен быть завершен таможенным органом в течение 4 часов с момента регистрации таможенной декларации. В соответствии с ТК ТС этот срок составлял один рабочий день, следующий за днем регистрации таможенной декларации.

• **Приоритет электронной формы декларирования.** ТК ЕАЭС в ст. 104 прямо предусматривает, что основной формой таможенного декларирования является именно электронная. Письменная форма таможенного декларирования допускается лишь в исключительных случаях, к примеру, в отношении товаров для личного пользования; в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях. ТК ТС в ст. 179 напротив, устанавливал равнозначность двух форм таможенного декларирования.

• **Совершенствование института таможенного контроля.** В ТК ЕАЭС введено понятие «мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля», к числу которых отнесены:

- 1) проведение устного опроса;
- 2) запрашивание, требование и получение документов и (или) сведений, необходимых для проведения таможенного контроля;
- 3) назначение проведения таможенной экспертизы, отбор проб и (или) образцов товаров;
- 4) осуществление идентификации товаров, документов, транспортных средств, помещений и других мест;
- 5) использование технических средств таможенного контроля, иных технических средства, водных и воздушных судов таможенных органов;
- 6) применение таможенного сопровождения;
- 7) установление маршрутов перевозки товаров;
- 8) ведение учета товаров, находящихся под таможенным контролем, совершаемых с ними таможенных операций;

9) привлечение специалиста;

10) привлечение специалистов и экспертов других государственных органов государств-членов;

11) требование совершения грузовых и иных операций в отношении товаров и транспортных средств;

12) осуществление таможенного наблюдения;

13) проверка наличия системы учета товаров и ведения учета товаров.

Перечень форм таможенного контроля сокращен. При проведении таможенного контроля таможенные органы применяют следующие формы таможенного контроля:

- получение объяснений;
- проверка таможенных, иных документов и (или) сведений;
- таможенный осмотр;
- таможенный досмотр;
- личный таможенный досмотр;
- таможенный осмотр помещений и территорий;
- таможенная проверка.

Таким образом, часть инструментов таможенного контроля трансформировалась из форм контроля в меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля. Тем самым законодатель подчеркнул значимость и приоритетный характер именно тех средств проведения таможенного контроля, которые поименованы в перечне форм таможенного контроля.

• **Дальнейшее развитие института уполномоченных экономических операторов.** Под уполномоченными экономическими операторами принято понимать юридических лиц, осуществляющих деятельность по перемещению товаров через таможенную границу и признаваемых национальным таможенным органом соответствующими стандартам безопасности внешнеэкономической деятельности. Указанный институт является отражением степени доверия государства к хозяйствующим субъектам, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность [15, с. 39–41]. Новеллой ТК ЕАЭС является дифференциация правового статуса уполномоченных экономических операторов в зависимости от типа получаемого ими свидетельства и предоставляемых упрощений: свидетельство первого типа рассчитано на таможенного представителя и перевозчика; свидетельство второго типа рассчитано на владельцев складов временного хранения; свидетельство третьего типа объединяет упрощения, предусмотренные для первого и второго типов.

Положительной оценки заслуживает появление в ТК ЕАЭС легального определения понятия «специальные упрощения». Согласно ст. 437 ТК ЕАЭС под специальными упрощениями понимаются особенности совершения отдельных таможенных операций и проведения таможенного контроля и иные особенности применения положений кодекса, применяемые в зависимости от типа свидетельства уполномоченного экономического оператора.

5. Выводы

Несмотря на всё разнообразие общественных отношений, входящих в предмет таможенного права, их ядро составляют отношения, связанные с управленческой деятельностью таможенных органов, регулируемой нормами административного права. В связи с этим выделение таможенного права в качестве самостоятельной отрасли права, на наш взгляд, является преждевременным. Обоснованным представляется рассмотрение таможенного права как подотрасли административного права.

Процессы интеграции оказывают важное влияние на развитие права стран, принимающих участие

в этом процессе. Закономерным следствием интеграционных процессов является трансформация отечественного таможенного права в сплав международного права, интеграционного права (акты ЕАЭС) и национального права.

Дальнейшее развитие интеграции в рамках ЕАЭС обусловило необходимость разработки и принятия нового кодифицированного правового акта, регулирующего общественные отношения в сфере таможенного дела.

Анализ положений ТК ЕАЭС позволил выделить следующие нововведения, подтверждающие тезис об упрощении регулирования в сфере таможенного дела:

- сокращение сроков совершения отдельных таможенных операций;
- приоритет электронной формы декларирования;
- совершенствование института таможенного контроля;
- дальнейшее развитие института уполномоченных экономических операторов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сандровский К.К. Таможенное право / К.К. Сандровский. – Киев, 1974. – 175 с.
2. Марков Л.Л. Таможенное право СССР / Л.Л. Марков. – Иркутск, 1973. – 52 с.
3. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 13–21.
4. Российское таможенное право: учеб. / под ред. Б.Н. Габричидзе. – М., 1997. – 448 с.
5. Козырин А.Н. Таможенное право России. Общая часть / А.Н. Козырин. – М., 1995. – 134 с.
6. Костенникова Е.А. Методологические проблемы административно-правового регулирования / Е.А. Костенникова // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 20–23.
7. Чернявский А.Г. Таможенное право: учеб. / А.Г. Чернявский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстиция, 2016. – 556 с.
8. Цидилина И.А. Администрирование таможенных платежей как направление финансовой деятельности государства (финансово-правовой аспект): моногр. / И.А. Цидилина. – М.: Юстицинформ, 2016. – 232 с.
9. Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Райхер. – М.; Л., 1947. – 282 с.
10. Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – Т. 2: Специальные вопросы правоведения. – 471 с.
11. Рыженков А.Я. Теоретические предпосылки отраслевой самостоятельности жилищного права / А.Я. Рыженков // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 3–6.
12. Чиркин В.Е. Наднациональное право: возникновение, содержание, действие / В.Е. Чиркин // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 1. – С. 18–25. – DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.018-025.
13. Galiakberov A. Theory and practice of regional integration based on the EurAsEC model (Russian point of view) / A. Galiakberov, A. Abdullin // Journal of Eurasian Studies. – 2014. – Vol. 5, № 2. – P. 116–121. – DOI: 10.1016/j.euras.2014.05.004.
14. Соколова Н.А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права / Н.А. Соколова // Lex Russica. – 2017. – № 11. – С. 47–57. – DOI: 10.17803/1729-5920.2017.132.11.047-057.

15. Агамагомедова С.А. Оптимизация и систематизация административных процедур в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза / С.А. Агамагомедова // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 37–47.

REFERENCES

1. Sandrovskii K.K. *Customs law*. Kyiv, 1974. 175 p. (In Russ.).
2. Markov L.L. *Customs law of the USSR*. Irkutsk, 1973. 52 p. (In Russ.).
3. Bakhrakh D.N. Customs law as an institution of administrative law. *Gosudarstvo i pravo*, 1995, no. 3, pp. 13–21. (In Russ.).
4. Gabrichidze B.N. (ed.). *Russian customs law*. Moscow, 1997. 448 p. (In Russ.).
5. Kozyrin A.N. *Customs law of Russia. Common part*. Moscow, 1997. 134 p. (In Russ.).
6. Kostennikova E.A. Methodological problems of administrative-law regulation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 5, pp. 20–23. (In Russ.).
7. Chernyavskii A.G. *Customs law*, 2nd ed. Moscow, Yustitsiya Publ., 2016. 556 p. (In Russ.).
8. Tsidilina I.A. *Administration of customs payments as a direction of financial activity of the state (financial and legal aspect)*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2016. 232 p. (In Russ.).
9. Raikher V.K. *Social and historical types of insurance*. Moscow, Leningrad, 1947. 282 p. (In Russ.).
10. Alekseev S.S. *Collected works*, in 10 volumes. Moscow, Statut Publ., 2010. Vol. 2. 471 p. (In Russ.).
11. Ryzhenkov A.Ya. Theoretical Background of Branch Independence of Housing Law. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2017, no. 1, pp. 3–6. (In Russ.).
12. Chirkin V.Ye. Supranational Law: Appearance, Content and Action. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2016, no. 1, pp. 18–25. DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.018-025. (In Russ.).
13. Galiakberov A., Abdullin A. Theory and practice of regional integration based on the EurAsEC model (Russian point of view). *Journal of Eurasian Studies*, 2014, vol. 5, no. 2, pp. 116–121. DOI: 10.1016/j.euras.2014.05.004. (In Russ.).
14. Sokolova N.A. The Eurasian Union: The Legal Nature and Nature of Law. *Lex Russica*, 2017, no. 11, pp. 47–57. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.132.11.047-057. (In Russ.).
15. Agamagomedova S.A. Optimization and systematization of administrative procedures in the customs code of the Eurasian Economic Union. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2018, no. 1, pp. 37–47. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алгазина Анна Федоровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: anna_masalab@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3429-1910

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna F. Algazina – PhD in Law, senior lecturer, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: anna_masalab@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3429-1910

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Алгазина А.Ф. Развитие таможенного права в свете евразийской интеграции / А.Ф. Алгазина // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 72–77. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).72-77.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Algazina A.F. The development of customs law in the scope of Eurasian integration. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 72–77. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).72-77. (In Russ.).

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЗАПРЕТА ДИСКРИМИНАЦИИ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ*

К.А. Пономарева

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

Информация о статье

Дата поступления –

22 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

15 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Рассматриваются проблемы реализации принципа запрета дискриминации в налоговом праве Европейского Союза. Особое внимание уделено сфере прямого налогообложения. Освещена роль Модельной конвенции ОЭСР в отношении налогов на доходы и капитал, а также практики Европейского суда справедливости в правовом регулировании запрета дискриминации. Рассматриваются возможности применения опыта Европейского Союза в правоприменительной практике Евразийского экономического союза.

Ключевые слова

Налоговое право, прямые налоги, налог на прибыль, правоприменение, судебная практика, Суд ЕС, запрет дискриминации

IMPLEMENTATION OF NON-DISCRIMINATION PRINCIPLE IN LEGAL ENFORCEMENT OF INTEGRATION ASSOCIATIONS

Karina A. Ponomareva

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 22

Accepted – 2018 October 15

Available online –

2018 December 07

The subject. The problems of realization of non-discrimination principle in tax law of integration associations are considered in the article.

The purpose. The aim of this paper is to analyze influence of internationalization of tax law on tax law enforcement in the area of direct taxation using discrimination tests.

Methodology. The author uses methods of theoretical analysis, particularly the theory of integrative legal consciousness, as well as legal methods, including formal legal method and methods of comparative law.

Keywords

Tax law, direct taxes, corporate income tax, law enforcement, judicial practice, European Court of Justice, prohibition of discrimination

The main results and scope of their application. The problems of realization of non-discrimination principle in EU tax law are considered in the article. The area of direct taxation is considered precisely. Roles of OECD Model Double Taxation Convention on Income and Capital and of practice of the European Court of Justice are brought into light. The possibilities of applying the experience of the European Union in the law enforcement practice of the Eurasian Economic Union are considered.

Conclusions. The author comes to the conclusion that in the legislation of the EAEU member states the main criterion of identifying tax discrimination is the criterion of tax residency. The novelty of the Russian legislation was the institute of tax residency of organizations, which is based on the "nationality" of the organization. We can speak about the formation of a legal regime for non-discrimination in the legal space of the EAEU.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта проведения научных исследований «Правовой режим прямого налогообложения в интеграционных объединениях (опыт Европейского Союза и Евразийского экономического союза)», проект № 17-03-50091-ОГН.

1. Введение

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» [1, с. 456].

Принцип запрета дискриминации играет важную, если не определяющую, роль во многих отраслях и институтах права: в конституционном праве, европейском праве, институте защиты прав человека, торговом праве. Непосредственное отношение он имеет и к налоговому праву. Принцип запрета дискриминации закреплен в учредительных договорах интеграционных объединений, ст. 24 Модельной конвенции о налогообложении и капитале ОЭСР¹ (далее – МК ОЭСР), налоговом законодательстве государств-членов.

2. Закрепление принципа запрета дискриминации в актах международных организаций

Важнейшим источником налогового права, устанавливающим правовые основы запрета дискриминации, является МК ОЭСР, ст. 24 которой содержит нормы, направленные на устранение налоговой дискриминации, и основания, которые государство не может использовать для дискриминации в целях налогообложения. В ней запрещается дискриминация по признаку национальности, а в отношении постоянных представительств говорится о том, что налогообложение постоянного представительства, которое предприятие одного договаривающегося государства имеет в другом договаривающемся государстве, не должно быть менее благоприятным в этом другом государстве, чем налогообложение предприятий этого другого государства, осуществляющих такую же деятельность. Кроме того, проценты, роялти и другие выплаты, производимые предприятием одного договаривающегося государства резиденту другого договаривающегося государства, для определения налогооблагаемой прибыли такого предприятия подлежат вычетам на тех же условиях, как если бы они выплачивались резиденту первого государства.

По различным причинам, но прежде всего по той, что двусторонние налоговые соглашения направ-

лены на более низкий уровень интеграции по сравнению, например, с Европейским Союзом, ст. 24 МК ОЭСР, по мнению многих исследователей, охватывает только прямую дискриминацию (или дискриминацию *de jure*) [2, р. 16; 3, р. 4]. Меры, применяемые государством, должны иметь эффект, пропорциональный целям, которых стремились достичь при их введении. Так, в решениях по делам «Комиссия против Бельгии»² и *Bachmann*³ Суд ЕС хотя и признал дискриминационной мерой предоставление Бельгией налоговых льгот на доходы, получаемые только в этом государстве, тем не менее посчитал ее оправданной, поскольку она была направлена на сохранение стабильности действующей национальной налоговой системы и эффективности ее функционирования.

Налоговые полномочия являются необходимым условием гарантии внутреннего суверенитета и внешней независимости государства. Без способности привлекать налоговые доходы в бюджет современное государство не достигнет ни одной экономической или политической цели: как справедливо отмечает в связи с этим Д.В. Винницкий, «каждое современное государство экономически существует главным образом благодаря налогообложению» [4, с. 403]. Поэтому неудивительно, что ограничение полномочий в сфере налогообложения посредством учредительных договоров интеграционных объединений является очень сложной темой для государств-членов. В отличие от косвенных, прямые налоги остаются мало затронутыми в рамках позитивной интеграции, и основное влияние на их гармонизацию оказывает судебная практика.

Для оправдания прямой дискриминации необходим строгий сравнительный тест. Только если все характеристики правоотношений между налогоплательщиками, за исключением национальности (ч. 1, 2 ст. 24 МК ОЭСР) или резидентства (ч. 3, 4, 5 ст. 24 МК ОЭСР) идентичны, то тогда национальность / резидентство и является единственным возможным объяснением применения различных правовых режимов [2, р. 35]. Таким образом, все критерии, применяемые в национальном праве для обеспечения соблюдения разных правовых режимов, не обеспечивают сравнимость, пока закон напрямую не использует критерий национальности или резидентства. Этот подход «строгой сравнимости» должен ис-

¹ Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014. OECD, 2014. DOI: 10.1787/mtc_cond-2014-en.

² Case C-300/90 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, ECJ, judgment of 28 January 1992.

³ Case C-204/90 Hanns-Martin Bachmann v Belgian State, ECJ, judgment of 28 January 1992.

ключать возможность оправдывающих обстоятельств для дискриминации.

3. Практика Суда ЕС

В налоговом праве Европейского Союза сравнимость в процессе негативной интеграции, основным инструментом которой является практика Суда ЕС, может быть оценена с двух различных точек зрения: во-первых, исходя из подходов режима наибольшего благоприятствования и ограничения преимуществ, и во-вторых, с помощью установления сравнимой ситуации в конкретных делах, наиболее известные из которых будут приведены ниже.

1. *Режим наибольшего благоприятствования и ограничения преимуществ.* Применяя этот режим, Суд ЕС полагает, что преимущества, предоставленные гражданам или компаниям государства-члена на основании соглашения об избежании двойного налогообложения (далее – СИДН), заключенного с другим государством-членом, распространяются не на всех граждан Европейского Союза, а только на тех, которые, реализуя одну из основных свобод, оказались в ситуации, сравнимой с аналогичной для граждан первого государства-члена. Так, в деле *Saint-Gobain* Суд ЕС распространил действие СИДН, заключенных государствами – членами ЕС с третьими странами (Швейцарией и США), на компанию-нерезидента, оказавшуюся в ситуации, сравнимой с резидентами⁴.

2. *Установление сравнимой ситуации.* В практике Суда ЕС ключевым моментом является выбор «немигранта», который может служить надлежащим объектом сравнения: от этого выбора зависит оценка того, был ли налоговый режим, установленный для «мигранта», менее благоприятным. Практика Суда ЕС рассматривает этот вопрос с двух позиций: государства-члена, в котором основана компания, и государства пребывания:

Дела о недискриминации в «домашнем государстве» (*home-State non-discriminatory cases*), где ограничения относятся к резиденту, который, реализуя одну из основных свобод, занялся трансграничной деятельностью. В подобных ситуациях сравнимость

легко установить, приняв во внимание ситуацию другого резидента, который в подобной ситуации не стал заниматься трансграничной деятельностью. Примерами сфер, в которых Суд ЕС анализировал сравнимость резидентов и нерезидентов, являются:

а) налогообложение дивидендов (дела *Manninen*⁵, *FII-Group-Litigation*⁶), когда налогоплательщики-резиденты, инвестировавшие в национальные компании, оказывались в ситуациях, сравнимых с резидентами, инвестировавшими в иностранные компании;

б) зачет пенсионных взносов, сделанных в других государствах-членах (дела *Bachmann*, *Wielockx*⁷), на важность судебной квалификации обстоятельств по которым указывает Г.П. Толстопятенко: «...признав обоснованность оспариваемых налоговых положений законодательства Бельгии в деле Бахмана и отсутствие дискриминации в этом конкретном случае, Суд в последующих делах (*Wielockx case* и *Gustavsson case*), формально не пересмотрев свое заключение по делу Бахмана, фактически свел его к возможному минимуму, высказавшись за любые аргументы, которые ограничивают применение “оправдывающих обстоятельств” в пользу общего принципа запрета дискриминации по признаку национальности (гражданства) или происхождения» [5, с. 245];

в) налогообложение прибыли дочерних компаний (*Cadbury-Schweppes*⁸), услуг, оказываемых иностранными компаниями (*Eurowings*⁹);

г) зачет трансграничных убытков.

Самым ярким примером по последнему вопросу стало дело *Marks & Spencer*. Остановимся на нем подробнее.

Государства – члены ЕС обязаны принимать меры по обеспечению ясного и однозначного определения размеров доходов и убытков [6]. В 2005 г. в деле *Marks & Spencer* Суд ЕС признал уравниваемое разделение налоговых полномочий между государствами-членами в случае предотвращения двойного учета убытков¹⁰. В этом и других решениях берется за основу идея предоставления «большого пространства» для налогового суверенитета госу-

⁴ Case C-307/97 *Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland v Finanzamt Aachen-Innenstadt* [2000] STC 854, ECJ, 21 September 1999.

⁵ Case C-319/02 *Petri Manninen v Finanzamt Aachen-Innenstadt*, ECJ, judgement of 7 September 2004.

⁶ Case C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation v Commissioners of Inland Revenue*, ECJ, judgement of 12 December 2006.

⁷ Case C-80/94 *G.H.E.J. Wielockx v Inspecteur der Directie Belastingen*, ECJ, judgement of 11 August 1995.

⁸ Case C-196/04 *Cadbury Schweppes Plc, Cadbury Schweppes Ltd v Commissioners of Inland Revenue*, ECR, judgement of 12 September 2006.

⁹ Case C-294/97 *Eurowings Luftverkehrs AG v Finanzamt Dortmund-Unna*, ECJ, judgement of 26 October 1999.

¹⁰ Case C-446/03 *Marks & Spencer Pic v David Halsey (HM Inspector of Taxes)*, ECJ, 13 December 2005.

дарств-членов. Ключевым в этом споре стал вопрос возмещения убытков дочерних компаний в других государствах-членах.

Компания *Marks & Spencer* пыталась использовать британские правила зачета убытков для компенсации убытков бельгийского и немецкого филиалов и снижения налогооблагаемой базы в Великобритании. Эти правила ограничивали возможность компенсации для компаний – британских резидентов и британских филиалов компаний-нерезидентов. Суд ЕС заявил, что если государство – член ЕС разрешает материнской компании-резиденту зачесть убытки члена группы, основанного в том же самом государстве, то такая возможность может быть предоставлена и дочерней компании, учрежденной в другом государстве-члене, если все иные способы возмещения были исчерпаны. В деле *Marks & Spencer* оказался решающим тот аргумент, что других возможностей засчитать убытки заграничных дочерних компаний не существовало. В противном случае суд не признал бы действия британских налоговых органов противоречащими праву Европейского Союза (так появился термин «исключение *Marks & Spencer*», т. е. обязанность зачесть трансграничные убытки, если нет возможности принять их во внимание) [7, с. 69].

Суд ЕС постановил, что в соответствии с Договором о функционировании Европейского Союза¹¹ основные свободы требуют от государства – члена ЕС, в котором является резидентом материнская компания, разрешения на уменьшение налогооблагаемой прибыли на сумму убытка, если иностранное зависимое общество исчерпало все доступные в его государстве возможности принять во внимание убытки в прошлом, настоящем или будущем (т. е. такие убытки являются окончательными). Суд ЕС указал, что ограничение возможности учета при налогообложении группы компаний убытков подконтрольной компании, учрежденной в другом государстве Европейского Союза и не осуществляющей торговой деятельности в государстве основной компании, является ограничением свободы учреждения, поскольку ставит в неравное положение дочернюю компанию-резидента и нерезидентную дочернюю компанию. Такое ограничение допустимо только в целях за-

щиты публичного интереса или достижения целей Договора о Европейском Союзе¹².

Государства – члены ЕС должны препятствовать двойному использованию убытков. Суд пояснил, что трансграничное освобождение внутри группы допустимо при наличии двух условий:

- нерезидентная дочерняя компания использовала все возможные в стране ее регистрации способы учета убытков, в том числе посредством передачи убытков третьей стороне или зачета убытков и прибыли, полученной за предыдущие периоды;
- убытки зарубежной дочерней компании не могут быть учтены в стране ее регистрации за будущие периоды ни самой этой компанией, ни третьей стороной.

Дело *Marks & Spencer* получило продолжение. В Решении от 3 февраля 2015 г. по делу C-172/13¹³ Суд ЕС заключил, что британские правила совместимы с правом ЕС, и даже предоставил государствам – членам ЕС некоторую свободу для ограничения возможностей зачета убытков, возникших в других странах Европейского Союза. Суд ЕС согласился с Комиссией в том, что действующее британское законодательство ограничивает свободу учреждения. Однако Суд постановил, что согласно сложившейся судебной практике ограничение может быть обосновано в публичных интересах тремя причинами:

- необходимость сохранения баланса полномочий в сфере налогообложения между государствами-членами;
- необходимость предотвращения двойного использования убытков;
- необходимость борьбы с уклонением от уплаты налогов.

Генеральный адвокат Суда ЕС Ю. Кокотт высказала мнение по делу, поддержав позицию Великобритании: «Цель налогового режима – разрешить компаниям – членам группы быть субъектами налогообложения так, как если бы они являлись единым налогоплательщиком. В свете этой цели сопоставимость убытков, которые несут дочерние компании – резиденты и нерезиденты, видится сомнительной. Нельзя относиться к материнской компании-резиденту и дочерней компании-нерезиденту как к од-

¹¹ Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/C 202/01). Консолидированная версия // СПС «Гарант».

¹² Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст // СПС «Гарант».

¹³ Case C-172/13 European Commission v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, ECJ, judgement of the Court (Grand Chamber) of 3 February 2015.

ному и тому же налогоплательщику, в то время как дочернее общество-нерезидент вообще не является субъектом налогообложения в данном государстве. Согласно сложившейся судебной практике государству-члену необходимо принимать во внимание убытки от зарубежной деятельности, только если оно также облагает эту деятельность налогом, что оценивается Судом как подтверждение единства налоговой системы, сохранение равновесия между налогообложением прибыли и уменьшением убытков, предотвращение двойного использования убытков и уклонения от уплаты налогов»¹⁴. В то же время Генеральный адвокат добавила, что пересмотр решения по делу *Marks & Spencer* был возможным и необходимым: «данный режим не способствует деятельности трансграничных групп, но является практически неисчерпаемым источником правовых споров между налогоплательщиками и налоговыми органами государств-членов».

В отличие от Генерального адвоката, Суд ЕС не зашел так далеко в утверждении о том, что вся система зачета убытков нуждается в пересмотре и последовал своей предыдущей практике, но также дал государствам-членам некоторую свободу для ограничения учета убытков, полученных компаниями группы в других странах ЕС.

Второй группой дел являются дела о дискриминации **в государстве пребывания** (*host-State discriminatory cases*):

а) дела о компаниях и их структурных подразделениях;

б) дела, в которых Суд ЕС исходил из критерия «резидент – нерезидент».

Касательного первого случая серьезным толчком к развитию судебной практики по вопросам прямого налогообложения стало решение Суда ЕС от 28 января 1986 г. по делу «Комиссия против Франции», известному как *Avoir Fiscal*¹⁵. Это одно из первых решений по налоговым спорам со ссылкой на нормы, регулирующие применение свободы учреждения. Суд долго придерживался той позиции, что эта свобода требует от государства такого же отношения к подразделению корпорации-нерезидента, как к резиденту.

В 1983 г. Еврокомиссия осуществила процедуры в отношении Франции на том основании, что последняя не предоставила филиалам и агентствам,

основанным во Франции страховыми компаниями, являющимися резидентами других государств-членов, льгот от предоставления налогового вычета, известного как *avoir fiscal*. Франция предоставила вычет своим компаниям-резидентам и компаниям – резидентам государств, с которыми Франция заключила СИДН, но отказались использовать установленные этими соглашениями преимущества в отношении подразделений, расположенных во Франции.

Комиссия заявила, что Франция дискриминировала компании – резиденты других государств-членов и косвенно ограничила свободу учреждения филиалов на своей территории, а представительства были приравнены к компаниям в целях исчисления корпоративного налога. Франция представила ряд контраргументов, по смыслу которых правовая природа филиалов и дочерних компаний различна:

– дочерняя компания для целей налогообложения является резидентом с собственной правосубъектностью, в то время как филиал является лишь структурным подразделением другого лица;

– страховые компании из других государств-членов могли предоставить своим подразделениям статус французского подразделения, что автоматически дало бы им право получения налогового вычета;

– акты налогового законодательства государств-членов различны, и вопрос мог быть разрешен только актами Сообщества либо в СИДН;

– тот факт, что компании-нерезиденты освобождены от бремени по отдельным налогам, налогоплательщиками которых являются французские резиденты, не дает оснований утверждать, что они поставлены в неблагоприятное положение по сравнению с французскими компаниями¹⁶.

Суд ЕС отметил, что только французские компании и компании – резиденты четырех государств-членов, заключивших с Францией СИДН, содержащие положения о предоставлении налогового вычета, могли получить этот вычет.

Значение решения по делу *Avoir Fiscal* для налогового права Европейского Союза чрезвычайно велико. В решении по делу *Avoir Fiscal* Суд ЕС впервые постановил, что ни стремление государства поощрять инвестиции внутри страны, ни отсутствие достаточной налоговой гармонизации в пределах Европейского Союза не могут служить аргументом для дискриминации по национальному признаку, а пра-

¹⁴ Case C-172/13. Opinion of Advocate Generale Kokott delivered on 23 October 2014 (1).

¹⁵ Case C-270/83 Commission v France [1986], ECR 273, judgment of 28 January 1986.

¹⁶ Opinion of Advocate General Mancini in *Avoir Fiscal*, para 3.

вила налогообложения должны быть едиными как для компаний-резидентов, так и нерезидентов.

В деле *Avoir Fiscal* мы видим применение норм, регулирующих право выбора места ведения деятельности с позиции государства пребывания – Франции. Франция была обязана предоставить одинаковые условия французским филиалам компаний-резидентов других государств-членов и французским компаниям-резидентам, поскольку Суд ЕС установил отсутствие объективных отличий первых и вторых в целях налогообложения. Поскольку и те, и другие облагались налогом одним и тем же способом, то они должны и на равных основаниях получить вычет. Другими словами, «свобода выбора места ведения деятельности в государстве пребывания включает предоставление “национального режима”» [8, р. 263]. Применение любого другого режима должно рассматриваться как проявление дискриминации или ограничение указанной основной свободы.

В отношении второго случая необходимо отметить, что в европейской науке присутствует мнение, что применение различных налоговых режимов в отношении национальных и трансграничных ситуаций неотъемлемо присуще прямому налогообложению [3, р. 4]. Основные свободы согласно практике Суда ЕС налагают запрет не только на открытую дискриминацию, но и на все скрытые формы дискриминации, например, вытекающие из государственной принадлежности¹⁷. Это имеет большое значение для налогового права, основополагающий принцип которого состоит в том, чтобы требования об уплате налогов выдвигались не исходя из гражданства, а исходя из того, является лицо резидентом или нерезидентом.

Для резидентов названное требование действует, как правило, на мировой доход налогоплательщика. Здесь в основе лежит тезис о том, что резидент конкретного государства регулярно создает основную часть своего дохода в данном государстве, от чего получает выгоду экономическая, социальная, культурная инфраструктура. Это лицо должно также вносить вклад в связанные с этим государственные расходы соразмерно своим возможностям. При этом должны учитываться все индивидуальные об-

стоятельства, в том числе личного и семейного характера. Лучше всего для государства, взимающего налоги, подходит государство проживания лица, поскольку здесь находится центр его жизненных интересов, подчеркнул Суд ЕС в решении по делу *Schumacker*¹⁸.

Для нерезидентов налоговая обязанность согласно территориальному принципу часто ограничивается: государство, в котором создан доход, удерживает соразмерную часть независимо от того, где и в каком объеме представлен к налогообложению общемировой доход [9, р. 45].

Государства-члены регулярно обращаются к тому аргументу, что национальные налоговые меры не должны вступать в конфликт с основными свободами, поскольку это разнопорядковые категории. Этому воспротивился Суд ЕС в решении по делу *Schumacker*. С одной стороны, Суд подчеркнул, что по отношению к прямым налогам обстоятельства, в которых находятся резиденты и нерезиденты, обычно несравнимы¹⁹. С другой, для резидентов и нерезидентов возникает сравнимая ситуация, когда нерезидент извлекает в соответствующем государстве весь свой доход. Особенно остро вопрос встает, когда работник проживает в одном государстве, а работает в другом.

Аналогичным образом складывается ситуация с хозяйственными обществами. Здесь решающим фактором является место нахождения или принадлежность к правопорядку конкретного государства²⁰. Общества, место регистрации или органа управления которых находится в государстве – члене ЕС, согласно ст. 49 ДФЕС вправе осуществлять свою деятельность в других государствах через филиалы, представительства или дочерние общества. Налогообложение дочернего общества происходит по законодательству государства, в котором оно является резидентом²¹.

4. Установление принципа запрета дискриминации в праве ЕАЭС

Европейским Союзом накоплен огромный опыт в сфере реализации принципа запрета дискриминации в налоговом праве. Обратимся к опыту

¹⁷ Case C-388/01 Commission of the European Communities v Italian Republic, ECJ, judgement of the Court of 16 January 2003.

¹⁸ Case C-279/93 Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker, ECJ, judgment of 14 February 1995.

¹⁹ Case C-279/93; Case C-80/94 G.H.E.J. Wielockx v Inspecteur der Directe Belastingen, ECJ, judgement of 11 August 1995.

²⁰ Case C-307/97 Compagnie de Saint-Gobain, Zweigniederlassung Deutschland v Finanzamt Aachen-Innenstadt, ECJ, judgement of 21 September 1999.

²¹ Case C-446/03 Marks & Spencer Plc v David Halsey (HM Inspector of Taxes), ECJ, 13 December 2005.

ЕАЭС, в практике которого также имеет место применение различных налоговых режимов в национальных и трансграничных ситуациях.

Раздел XV Договора о ЕАЭС²² гарантировал предоставление национального режима, т. е. режима предоставления лицам других сторон (включая граждан, индивидуальных предпринимателей, поставщиков и получателей услуг, учредителей, дочерних и прочих контролируемых лицами сторон) условий осуществления учреждения, деятельности и торговли услугами не худших, чем предоставляемых лицам своей страны, в отношении всех мер. Национальный режим гарантирован любым юридическим и физическим лицам, в том числе филиалам и представительствам, учрежденным или созданным на территории Союза.

Договор о ЕАЭС закрепил и режим наибольшего благоприятствования: в случае если в отношении мер, введенных для третьих стран, применяется режим более благоприятный, чем для государств-членов, государство, которое ввело данную меру, обязано будет автоматически распространить такой же или не менее благоприятный режим и на лиц сторон. Ранее невозможно было применить режим наибольшего благоприятствования в отношении лиц одной стороны, действующей на территории другой стороны, в том числе через учрежденные ими организации, открытые филиалы и представительства. Любая сторона могла вводить любые преимущества в отношении лиц третьих стран, не предоставляя таких же преимуществ лицам других сторон.

Статья 66 Договора о ЕАЭС, обеспечивающая стабильность и запрет ухудшения предоставляемого лицам государств-членов режима при торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций, усилена принципом последовательности, изложенном в ст. 67 Договора о ЕАЭС, который заключается в том, что при принятии любых мер недопустимо ухудшение условий взаимного доступа по сравнению с условиями, действующими на дату подписания Договора о ЕАЭС, и с условиями, закрепленными в нем [10].

Несомненным достоинством Договора о ЕАЭС является закрепление в разделе XV невозможности ухудшения действующих на дату вступления в силу договора режимов, установленных как в международных соглашениях, так и в национальном законодательстве, а также обязанности по устранению действующих и предотвращению возникновения новых барьеров при национальном или наднациональном регулировании торговли услугами, учреждения и деятельности.

В налоговых кодексах всех государств – членов ЕАЭС установлен приоритет правил и норм международных договоров, содержащих положения, касающиеся налогов и сборов, над нормами национальных налоговых кодексов и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами о налогах и (или) сборах. А.Н. Мамбеталиева и Т.М. Сулейменов констатируют факт реализации странами-участницами интеграционного объединения недискриминационного (резидентного) налогообложения физических лиц через гармонизацию (вертикальную (иерархическую) и горизонтальную) на всем пространстве ЕАЭС [11, с. 22].

Например, в Российской Федерации налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев (п. 2 ст. 207 НК РФ²³). В налоговом законодательстве других государств – членов ЕАЭС представлен подход, согласно которому при определении резидентства является фактор центра жизненных интересов. Так, согласно ст. 217 Налогового кодекса Республики Казахстан²⁴ (далее – НК РК) резидентами признаются физические лица, постоянно пребывающие в Республике Казахстан или постоянно пребывающие в Республике Казахстан, но центр жизненных интересов которых находится в Республике Казахстан. Физическое лицо признается постоянно пребывающим в Республике Казахстан для текущего налогового периода, если оно находится в Республике Казахстан не менее 183 календарных

²² Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (ред. от 8 мая 2015 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12 августа 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

²⁴ Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 г. № 120-VI о налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) // Казахстанская правда. 2017. № 247 (28626).

дней (включая дни приезда и отъезда) в любом последовательном двенадцатимесячном периоде, оканчивающемся в текущем налоговом периоде.

Оценка сравнимости (компаратбельности) является основной проблемой при рассмотрении споров в сфере налогообложения прибыли и доходов. А.И. Савицкий отмечает, что «сферами действия налоговой дискриминации как юридической конструкции являются: субъектная и объектная сферы, включающие в себя, соответственно, такие элементы, как дискриминант, компаратор, дискриминатор и основание дискриминации; объект дискриминации и объективную сторону дискриминации» [12, с. 9].

Так, трансграничная сделка в общем сравнивается с аналогичной «домашней» сделкой. Такое «вертикальное сравнение» признается надежным стандартом для сопоставления с целью установить, ведет ли национальная мера к дискриминации. При этом спорным является вопрос о том, необходима ли для союзного права также «горизонтальная сопоставимость», т. е. сравнение двух трансграничных ситуаций по сделкам [13, с. 766]. В литературе допускается, что основные свободы требуют от государств-членов обеспечения равного правового режима для нерезидентов с национальными дочерними обществами и нерезидентов с национальными постоянными представительствами [14, с. 60]. Суд ЕС однозначно указал на то, что «государства-члены свободны определять условия и уровень налогообложения для различных типов предприятий, избранных национальными компаниями или ассоциациями, действующими за рубежом, при условии, что правовой режим этих компаний или ассоциаций не является дискриминационным по сравнению с таковым для аналогичных национальных предприятий»²⁵.

Полагаем, что Суду ЕАЭС и национальным судам при выявлении различий в правовом регулировании необходимо проводить «тест на дискриминацию», отвечая на следующие вопросы:

1) являются ли две ситуации сравнимыми (при этом сравнению подлежат фактически осуществленная трансграничная ситуация с гипотетической ситуацией внутри государства или фактическая трансграничная ситуация с гипотетической трансграничной ситуацией);

2) имеется ли в данной ситуации объект сравнения (компаратор);

3) применяются ли разные правила к сравнимым ситуациям или одинаковые правила по отношению к различным ситуациям;

4) можно ли подобрать критерии оправдания дискриминации;

5) отвечают ли оправданные дискриминационные меры принципам пропорциональности и разумности.

Налоговое законодательство государств – членов ЕАЭС закрепляет различные режимы налогообложения, в основу дифференциации которых положен правовой статус налогоплательщика: различные условия налогообложения для резидентов и нерезидентов, различающихся по порядку определения объекта налогообложения в отношении налога на доходы физических лиц и налога на прибыль, применения налоговой ставки, исчисления налоговой базы. Судебная практика государств-членов на предмет установления факта налоговой дискриминации также разнообразна. Суд ЕАЭС в силу ограниченности своей компетенции с такими делами не сталкивается. Немногочисленные рассмотренные им дела по налоговым спорам касаются косвенных налогов. Прямое налогообложение в Договоре о ЕАЭС затронуто лишь в ст. 73: если одно государство-член в соответствии с его законодательством и положениями международных договоров вправе облагать налогом доход налогового резидента другого государства-члена в связи с работой по найму, осуществляемой в первом упомянутом государстве-члене, такой доход облагается в первом государстве-члене с первого дня работы по найму по налоговым ставкам, предусмотренным для таких доходов физических лиц – налоговых резидентов этого первого государства-члена.

При анализе практики Суда ЕС очевидно, что налоговая дискриминация проявляется в условиях применения норм, регулирующих действие основных свобод. Эта исходная идея воспринята и ЕАЭС: принцип запрета дискриминации должен стать одной из основ интеграционного права ЕАЭС исходя из необходимости соблюдения свободы передвижения товаров, работ (услуг), капитала и рабочей силы, а также свободы учреждения. В связи с этим полагаем необходимым наделить Суд ЕАЭС полномочием по рассмотрению налоговых споров, связанных с нарушением основных свобод применительно

²⁵ Case C-298/05 *Columbus Container Services*, ECJ, judgment of 6 December 2007.

к сфере налогообложения прибыли и доходов. В таких делах, по аналогии с европейской практикой, Суд ЕАЭС должен рассматривать национальные меры в области налогового права, например нормы, регулирующие налогообложение резидентов и нерезидентов, на предмет конфликта с основными свободами, закрепленными в Договоре о ЕАЭС. Согласно Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, заключенные Россией, представляют собой составную часть ее правовой системы и преобладают над положениями национального законодательства. Этот принцип закреплен и в ст. 7 НК РФ²⁶. Таким образом, в случае противоречия национального права положениям Договора о ЕАЭС применяются нормы последнего.

Судебная практика в государствах – членах ЕАЭС по делам, в которых необходимо было соотнести принципы равенства, дифференциации и недискриминации, противоречива. В некоторых случаях национальное законодательство содержит норму, устанавливающую налоговую дискриминацию граждан других государств-членов, нарушая ту или иную основную свободу. Возможна и обратная ситуация: по мнению А.И. Савицкого, существует налоговая дискриминация граждан Российской Федерации по сравнению с работниками, имеющими статус высококвалифицированных специалистов, из других стран, включая государства – члены ЕАЭС [15, с. 62]. Доходы таких сотрудников от осуществления трудовой деятельности подлежат налогообложению по ставке 13 % вне зависимости от статуса резидентства налогоплательщика. И в том случае, если иностранный сотрудник не является российским налоговым резидентом, часть его дохода подлежит налогообложению по указанной ставке, а гражданина Российской Федерации в аналогичных условиях – по ставке 30 % (п. 3 ст. 224 НК РФ).

Доходы, полученные гражданами Беларуси, Казахстана, Армении и Киргизии, облагаются по ставке 13 % начиная с первого дня их работы на территории Российской Федерации²⁷. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 25 июня 2015 г. № 16-П²⁸ встал на защиту прав налогоплательщика (гражданина Республики Беларусь) и подтвердил его право на возврат налога на доходы физических лиц, уплаченного ранее по повышенной ставке. Граждане Республики Беларусь, а также физические лица, являющиеся налоговыми резидентами государств – членов ЕАЭС, работающие непрерывно в течение 183 дней в России, при получении дохода имеют право на применение налоговой ставки в размере 13 %. В данном случае при расчете НДФЛ нужно исходить из Протокола от 24 января 2006 г. к Соглашению между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество²⁹, а также из Договора о ЕАЭС. Целью названного соглашения является устранение двойного налогообложения доходов и предоставление национального режима уплаты НДФЛ физическим лицам, осуществляющим длительную трудовую деятельность в другом государстве. Таким образом, на мигрантов из государств – членов ЕАЭС, работающих в России, распространяется национальный налоговый режим.

5. Выводы

Таким образом, в законодательстве государств – членов ЕАЭС основным критерием выявления налоговой дискриминации является критерий налогового резидентства. Новеллой российского законодательства стал институт налогового резидентства организаций, который базируется на «национальности» организации. Можно говорить о формировании правового режима недискриминации в правовом пространстве ЕАЭС.

²⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

²⁷ Письмо ФНС России от 3 февраля 2015 г. № БС-4-11/1561; Письма Минфина России от 27 января 2015 г. № 03-04-07/2703, от 19 августа 20015 г. № 03-04-07/47939.

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 207 и статьи 216 Налогового кодекса Рос-

сийской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Беларусь С.П. Лярского» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 4100.

²⁹ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь от 21 апреля 1995 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 7. Ст. 809.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Налоговое право: учеб. для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Альпина Паблшер, 2015. – 796 с.
2. Rust A. Non-discrimination // *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions* / Eds. E. Reimer, A. Rust. – 4th ed. – Kluwer Law International, 2015. – P. 1657–1735.
3. Dziurdz K., Marchgraber C. Non-Discrimination in European and Tax Treaty Law: An Overview // *Non-Discrimination in European and Tax Treaty Law* / Eds. K. Dziurdz, C. Marchgraber. – Vienna: Linde Verlag, 2015. – P. 1–9. – (Series on International Tax Law. Vol. 94).
4. Винницкий Д.В. Доктрина финансового права и основные вопросы развития международного налогового права / Д.В. Винницкий // *Очерки финансово-правовой науки современности: моногр.* / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. – М.; Харьков: Право, 2011. – С. 400–424.
5. Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование / Г.П. Толстопятенко. – М.: НОРМА, 2001. – 336 с.
6. Höfstätter M., Hohenwarter-Mayr D. The Merger Directive // *Introduction to European Tax Law: Direct Taxation* / Eds. M. Lang et al. – 2. Aufl. – Wien, 2010. – P. 169–197.
7. Пономарева К.А. Трансграничный учет убытков: новое решение Суда ЕС / К.А. Пономарева // *Налоговед.* – 2015. – № 5. – С. 66–73.
8. O’Shea T. Freedom of establishment tax jurisprudence: Avoir Fiscal re-visited / T. O’Shea // *EC Tax Review.* – 2008. – Iss. 6. – P. 259–275.
9. Terra J.M.B. *European Tax Law* / J.M.B. Terra, P.J. Wattel. – 6th ed. – Kluwer Law International, 2012. – 1144 p.
10. Невский А. Актуальные вопросы Евразийского экономического союза / А. Невский. – 2015. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Мамбеталиева А.Н. Налоговые аспекты формирования рынка труда (рабочей силы) в Евразийском экономическом союзе / А.Н. Мамбеталиева, Т.М. Сулейменов // *Финансовое право.* – 2015. – № 7. – С. 19–22.
12. Савицкий А.И. Режим недискриминации в налоговом праве Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Савицкий. – Екатеринбург, 2012. – 30 с.
13. Kofler G. *Doppelbesteuerungsabkommen und Europäisches Gemeinschaftsrecht* / G. Kofler. – Wien: Linde Verlag, 2007. – 1200 s.
14. Dautzenberg N. *Unternehmensbesteuerung im EG-Binnenmarkt, 1. Halbband* / N. Dautzenberg. – Josef Eul Verlag, 1997. – 935 s.
15. Савицкий А.И. Запрет налоговой дискриминации в соглашениях об избежании двойного налогообложения России, Белоруссии и Казахстана / А.И. Савицкий, В.Г. Архипов // *Налоговед.* – 2012. – № 7. – С. 58–71.

REFERENCES

1. Pepelyaev S.G. (ed.). *Tax law*. Moscow, Al'pina Publ., 2015. 796 p. (In Russ.).
2. Rust A. Non-discrimination, in: Reimer E., Rust A. (eds.). *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*, 4th ed. Kluwer Law International Publ., 2015, pp. 1657–1735.
3. Dziurdz K., Marchgraber C. Non-Discrimination in European and Tax Treaty Law: An Overview, in: Dziurdz K., Marchgraber C. (eds.). *Non-Discrimination in European and Tax Treaty Law*, Series on International Tax Law, Vol. 94. Vienna, Linde Publ., 2015, pp. 1–9.
4. Vinnitskii D.V. The doctrine of the financial law and the main issues of development of international tax law, in: Voronova L.K., Khimicheva N.I. (eds.). *Oчерki finansovo-pravovoi nauki sovremennosti*, Monograph. Moscow, Kharkiv, Pravo Publ., 2011, pp. 400–424. (In Russ.).
5. Tolstopyatenko G.P. *European tax law, comparative legal issue*. Moscow, Norma Publ., 2001. 336 p. (In Russ.).

6. Höfstätter M., Hohenwarter-Mayr D. The Merger Directive, in: Lang M., Pistone P., Schuch J., Staringer C. (eds.). *Introduction to European Tax Law: Direct Taxation*, 2nd ed. Aufl. Wien, 2010, pp. 169–197.
7. Ponomareva K.A. Cross-border loss relief: the ECJ new decision. *Nalogoved*, 2015, no. 5, pp. 66–73. (In Russ.).
8. O’Shea T. Freedom of establishment tax jurisprudence: Avoir Fiscal re-visited. *EC Tax Review*, 2008, iss. 6, pp. 259–275.
9. Terra J.M.B., Wattel P.J. *European Tax Law*, 6th ed. Kluwer Law International, 2012. 1144 p.
10. Nevskii A. *Actual issues of the Eurasian Economic Union*. 2015. Available at “ConsultantPlus”. (In Russ.).
11. Mambetalieva A.N., Sulejmenov T.M. Tax aspects of formation of labor market (work force) in the Eurasian Economic Union. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 7, pp. 19–22. (In Russ.).
12. Savitskii A.I. *Legal framework of non-discrimination in tax law of the Russian Federation, of the Republic of Belarus and in the Republic of Kazakhstan*, Cand. Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2012. 30 p. (In Russ.).
13. Kofler G. *Double-taxation agreements and European community law*. Wien, Linde Publ., 2007. 1200 p. (In German).
14. Dautzenberg N. *Business taxation in the EC internal market*, 1. Halbband. Josef Eul Publ., 1997. 935 p. (In German).
15. Savitskii A.I., Arkhipov V.G. Prohibition of discrimination in double tax treaties of the Russian Federation, of the Republic of Belarus and in the Republic of Kazakhstan. *Nalogoved*, 2012, no. 7, pp. 58–71. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пономарева Карина Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: karinaponomareva@gmail.com
ResearcherID: N-7562-2016

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Karina A. Ponomareva – PhD in Law, Associate Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: karinaponomareva@gmail.com
ResearcherID: N-7562-2016

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

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.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ponomareva K.A. Implementation of non-discrimination principle in legal enforcement of integration associations. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 78–88. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).78-88. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

УДК 342.25

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Е.С. Шугрина^{1,2}

¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

2 сентября 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Экономические основы, муниципальная собственность, местный бюджет, местное самоуправление, инвестиционная привлекательность, самообложение, инициативное бюджетирование, народное финансирование, бренд территории

Понятие и элементы экономической основы местного самоуправления анализируются в контексте разных законов о местном самоуправлении. Исследуется также правоприменительная практика, статистическая информация Минюста России и Минфина России. Обосновывается вывод о том, что источники доходов и расходов местного бюджета важны не сами по себе в абсолютной величине, но в контексте соотношения с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления. Отмечается, что совершенствование контрольно-надзорной деятельности является важным ресурсом для улучшения экономической основы местного самоуправления

ECONOMIC BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: LEGAL ANALYSIS

Ekaterina S. Shugrina^{1,2}

¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

²Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia

Article info

Received – 2018 September 02

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

Keywords

Economic basis, municipal property, local budget, local self-government, investment attractiveness, self-taxation, initiative budgeting, national financing, brand of the territory

The subject. The concept and elements of the economic basis of local self-government are discussed in the paper in the context of different laws on local self-government.

The purpose of the paper is to identify the main ways of increasing the economic basis of municipalities.

The methodology of paper includes the formal logical interpretation of Russian legislation and systematization of the court practice that concerns economical issues of local self-government as well as analysis and synthesis of statistics data of the Ministry of Justice of Russia and the Ministry of Finance of Russia.

The main results and scope of their application. The features of municipal property and local budgets are consistently considered. The property base of the municipality should be analyzed through the scope of its adequacy for the implementation of the relevant functions, including for the performance of public obligations. The profile of municipal assets and their purpose should play the minor role. The instruments of property management used by local governments (like attracting private investment) are also important. The sources of reve-

nues and expenditures of the local budget are important not as themselves in absolute terms, but in the context of the ratio with the volume of competency that is assigned to local governments. The improvement of control and supervisory activities is a resource for improving the economic basis of local self-government. The proposed qualitative analysis the economic basis of local self-government may inspire new researches in the field of municipal law.

Conclusions. The formation of the economic basis of local self-government is a complex complex process, closely related to the legal, territorial, organizational and competence bases of local self-government and it is determined by legislation and law enforcement practice.

1. Введение. Понятие и элементы экономической основы местного самоуправления

Вопросы адекватного отражения экономической основы местного самоуправления в праве не теряют актуальности, о чем свидетельствуют всё новые и новые исследования отдельных аспектов данной проблематики [1–6]. Вместе с тем ощущается потребность в комплексном осмыслении действующих правовых норм в этой сфере и практике их применения, на что и направлена настоящая работа.

Если взять за точку отсчета союзный закон о местном самоуправлении¹ и проанализировать все последующие российские законы о местном самоуправлении, то можно обнаружить, что во всех использовался термин «экономическая основа местного самоуправления».

Так, в союзном законе 1990 г. этот термин использовался в названии второго раздела, а в первой статье этого раздела уже использовался иной термин – «экономическая база местного самоуправления». Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению социально-экономических потребностей населения соответствующей территории (ст. 8).

В законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г.² этот подход в целом был сохранен. Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получе-

ния доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории (ст. 36). Даже поверхностный анализ показывает, что речь уже идет не о коммунальной, но муниципальной собственности; исчезло указание на социально-экономические интересы населения.

В Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г.³ подход уже существенно изменился. В Законе констатируется, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования (ст. 28).

В действующем законе о местном самоуправлении, принятом в 2008 г.⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), федеральный законодатель называет три основных элемента экономической основы местного самоуправления: 1) находящееся в муниципальной собственности имущество, 2) средства местных бюджетов, 3) имущественные права муниципальных образований (ч. 1 ст. 50).

Легального определения термина «имущественные права нет». В качестве примера понимания его содержания можно привести определения, содержащееся в комментариях к ст. 49 Федерального закона № 131-ФЗ. Имущественные права – субъективные права, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками гражданского оборота

¹ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РСФСР от 6 июля 1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

по поводу распределения этого имущества и обмена (товарами, работами, услугами, деньгами, ценными бумагами и др.). Имущественными правами являются правомочия собственника, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, сервитуты (вещные права) и обязательственные права (вытекающие как из договорных, так и из внедоговорных обязательств) [7]. Авторы другого комментария обращают внимание на то, что данный термин – как гражданско-правовой – имеет сложную структуру и включает в себя не только права на муниципальное имущество, но и права на пользование и распоряжение объектами, находящимися в государственной собственности и переданными в управление органам местного самоуправления [8].

2. Муниципальная собственность

Термин «муниципальная собственность» появился в законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г. В ст. 37 говорилось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. Здесь же перечислялись объекты, которые могли находиться в муниципальной собственности: средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание населения и находящиеся на соответствующей территории, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В муниципальной собственности могли находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории.

В Федеральном законе № 131-ФЗ принципиально иной подход. О «достоянии населения соответствующей территории» ничего не говорится, используется более сложная юридическая конструкция. Так, в соответствии со ст. 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским

и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью; от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления⁵. Иными словами, *собственником муниципальной собственности является муниципальное образование, от имени которого действуют органы местного самоуправления*. Содержание термина «муниципальное образование» как населенной территории раскрывается в законодательстве о местном самоуправлении. Таким образом, и в действующем законодательстве предусматривается, что муниципальная собственность принадлежит населению (является достоянием) соответствующей территории, хотя используются совершенно иные средства юридической техники для выражения этого подхода.

В Федеральном законе № 131-ФЗ не приводится перечень объектов или имущественных комплексов, которые могут находиться в муниципальной собственности, как это было в законе 1991 г. Вместо этого в основу ст. 50 положен принцип *целевого назначения имущества – «имущество вслед за полномочиями»*. Иными словами, в составе муниципальной собственности может находиться то имущество, которое необходимо для осуществления соответствующих полномочий (ч. 1 ст. 50). Непрофильное имущество подлежит отчуждению или реперофилрованию (ч. 5 ст. 50).

Попутно следует заметить, что поскольку у разных видов муниципальных образований разный перечень вопросов местного значения, разный объем полномочий, то и состав муниципальной собственности реально различается.

В первоначальной редакции ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ перечень имущества, которое могло находиться в муниципальной собственности, носил закрытый характер, что вступало в противоречие с иными нормами. Исследуя данный вопрос, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий⁶.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении

Право муниципальной собственности возникает или прекращается из следующих оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами [9, с. 264–279; 10].

1. *Основания, предусмотренные в ГК РФ.* Речь прежде всего идет о различных гражданско-правовых сделках (купля-продажа, дарение и др.). Особую категорию составляют дела, связанные с приобретением права муниципальной собственности на бесхозное имущество. Дело в том, что обратиться для постановки на учет бесхозного имущества могут только органы местного самоуправления (ст. 225 ГК РФ). Правоприменительные органы зачастую это отождествляют с обязанностью получить такое имущество в муниципальную собственность (особенно это касается имущества, представляющего опасность для жизни или здоровья человека, угрозу безопасности – бесхозные скотомогильники, трансформаторные станции, шлюзы и т. п.).

Нужно назвать и такие основания, как изъятие для муниципальных нужд, безвозмездную передачу имущества в муниципальную собственность. Эти механизмы регулярно исследуются в судебной практике. По мнению Конституционного Суда РФ, жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры используются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Законодатель вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется и распределение между

разными уровнями публичной власти функций социального государства⁷.

Единственным гражданско-правовым основанием прекращения права муниципальной собственности является приватизация, предполагающая переход имущества в частную собственность.

2. *Приобретение муниципальной собственности в порядке разграничения государственной собственности на федеральную государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность.* Основным нормативный акт – Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, согласно которому объекты государственной собственности, указанные в приложении 3 к постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность. Судебная практика, связанная с применением данного постановления, приводит к тому, что органы местного самоуправления понуждают принимать в муниципальную собственность имущество, которое не может находиться на их балансе в силу ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ, а также имущество, находящееся в плохом состоянии, без надлежащих документов и т. п.; суды зачастую указывают на невозможность выдвижения каких-либо требований (выделение денег на содержание или приведение в надлежащее состояние имущества; наличие необходимых документов и т. п.).

3. *Приобретение / прекращение права собственности на имущество в связи с проводимой реформой по разграничению полномочий между разными уровнями публичной власти (переход государственной собственности в муниципальную или наоборот).* Данный порядок регулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ⁸ и многократно был предметом рассмотрения Кон-

изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 50 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // ВКС РФ. 2007. № 2.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой компании "Timber Holdings International Limited"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. Ст. 2258.

⁸ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

ституционного Суда РФ, в частности, подчеркнувшего, что общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и – независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества – предполагают при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т. е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную. Безоговорочное принятие имущественных объектов могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права

на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления⁹.

4. *Приобретение / прекращение права муниципальной собственности в результате разграничения имущества между разными видами муниципальных образований.* Данный порядок также регулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, в ст. 11.1 которого предусматривается, что разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, внутригородскими районами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Таким образом видно, что всё многообразие оснований возникновения / прекращения права муниципальной собственности можно разделить на две группы – имеющие гражданско-правовой и публично-правовой характер. Их различия связаны, в частности, с возмездностью, добровольностью. Хотя в последнее время благодаря складывающейся правоприменительной практике эти различия в ряде случаев стираются.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117; Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О «По запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1260; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района "Читинский район" Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 2. Ст. 129.

На имущественную базу муниципального образования надо смотреть не только в контексте профильности активов, их целевого назначения, но и с позиции достаточности для осуществления соответствующих функций, в том числе для выполнения публичных обязательств. Не меньшее значение имеют и инструменты управления имуществом, привлечения частных инвестиций, используемые органами местного самоуправления.

Так, в последнее время существенно активизировалась дискуссия об упразднении унитарных предприятий. Значительную роль в ней играет Федеральная антимонопольная служба России; Минстрой России последовательно предлагает упразднить все муниципальные унитарные предприятия в сфере ЖКХ и перейти на концессионные соглашения¹⁰.

В Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.¹¹ (утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.) говорится о том, что ликвидация государственных и муниципальных унитарных предприятий во всех конкурентных секторах экономики является одной из мер устранения избыточного государственного регулирования. В Докладе Госсовета о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации констатируется, что многие компании с государственным и муниципальным участием работают на конкурентных рынках, деятельность на которых не относится к выполнению социально значимых публичных функций. Как правило, называются примерно такие недостатки унитарных предприятий: низкая производительность труда работников унитарных предприятий (в среднем в 4,5 раза, чем у работников организаций иных организационно-правовых форм); «защищенный спрос» на продукцию предприятия, дополнительные возможности для его капитализации собственником имущества; невозможность поглощения неэффективных предприя-

тий, отсутствие рыночных сигналов для смены неэффективной управленческой команды и низкая эффективность процедур банкротства унитарных предприятий – всё это исключает возможность рыночного контроля предприятия и негативно отражается на конкуренции¹².

В июле 2018 г. Правительством РФ внесен проект Федерального закона № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения». Предлагаемые изменения направлены на запрет создания государственных или муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений для осуществления видов деятельности в сферах тепло-, водоснабжения и водоотведения. На первое место выходят совершенно новые тренды в сфере управления собственностью, связанные с эффективностью управления, основанном на постоянном мониторинге. Начали формулироваться новые принципы распоряжения собственностью: «умная» приватизация, «объясняй или продавай»¹³ и др.

Вместе с тем надо обратить внимание на то, что не во всех муниципалитетах есть возможность обеспечить конкуренцию, да и не во всех сферах она возможна – социальные обязательства государства никто не отменял. Поэтому в Указе Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» используются более корректные формулировки, говорится о необходимости сокращения доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках. Тем не менее, тенденция очевидна.

В последние годы довольно активно стала формироваться практика привлечения инвесторов в то, что называется общественной инфраструктурой (образование, здравоохранение, дороги, благоустрой-

¹⁰ См., напр.: Минстрой России вышел с инициативой по упразднению ГУПов и МУПов // Минстрой России: офиц. сайт. 2016. 23 марта. URL: http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-vyshel-s-initsiativoy-po-uprazhneniyu-gupov-i-mupov/?sphrase_id=581922.

¹¹ URL: https://fas.gov.ru/netcat_files/File/Str_razv_konk_i_antimonop_reg.pdf.

¹² Доклад о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию кон-

куренции в Российской Федерации / Государственный Совет Российской Федерации. М., 2018. С. 16–17. URL: <https://fas.gov.ru/attachment/162752/download?1522934148>.

¹³ Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: аналит. докл. / А.Д. Радыгин и др.; Центр стратегических разработок. М., 2018. С. 33–35; Доклад о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации. С. 30.

ство, ЖКХ). Привлечение частных инвесторов к решению, по сути, публичных задач – это совершенно новый вызов, потому что до этого государство всегда брало на себя ответственность за них. По оценкам специалистов Центра государственно-частного партнерства, в России на сегодня реализуется 2,5 тысячи проектов муниципально-частного партнерства. Из них 2 тысячи – проекты в сфере коммунального хозяйства (преимущественно тепло- и водоснабжение); остальные – проекты в социальной сфере, транспортного обслуживания населения и обращении с твердыми бытовыми отходами [11, с. 35].

Эксперты, выступившие на панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» в рамках заседания Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) 1 ноября 2017 г., отметили следующие факторы, обуславливающие *развитие механизма муниципально-частного партнерства*. Во-первых, спрос на подобные проекты на местном уровне в сфере ЖКХ вызван прямым требованием законодательства о заключении концессионных соглашений. Во-вторых, когда есть потребность создать объект социальной инфраструктуры (школу, детский сад, дом культуры, парк), но эти объекты нельзя создать как сугубо частные. В-третьих, когда речь идет о передаче существующего имущества или снятия с себя нагрузки, которая профильной для муниципалитета не является. Например, в России порядка 20 концессионных соглашений заключено в отношении банно-прачечных комплексов – для российских муниципалитетов в современных реалиях концессия оказалась единственным способом привлечь частные инвестиции и отказаться от убыточного МУП в эксплуатации бани [11, с. 36].

Специалисты констатируют, что в федеральном законодательстве четко не определены организационно-правовые формы публично-частного партнерства, поэтому предлагают выделять следующие: собственно государственно-частное и муниципально-частное партнерство; концессии; публично-частное партнерство на основе отношений аренды государственного или муниципального имущества; инвестиционные договоры; участие в капитале; иные (или смешанные) формы (например, бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями; залог имущества, находящегося в муниципальной собственности; долгосрочная аренда муниципального имущества; создание сов-

местных юридических лиц; предоставление муниципальных гарантий хозяйствующему субъекту и др.) [12, с. 354–355].

Тема *инвестиционной привлекательности территории муниципального образования* является важной и многоаспектной, предполагающей не только практическую деятельность органов власти, но и разработку новых юридических конструкций.

В качестве примера деятельности органов местного самоуправления можно привести работу органов местного самоуправления некоторых сельских поселений, которые считают важным публикацию ежегодно обновляемого плана создания объектов необходимой для инвесторов инфраструктуры в муниципальном образовании и порядка предоставления информации для размещения на инвестиционной карте субъекта Российской Федерации; наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков, бизнес-инкубаторов, инвестиционных площадок, территорий кластерного развития); разработку и размещение в открытом доступе инвестиционного паспорта муниципального образования [13]. Кстати, на важность такой деятельности указывается и в вышеназванном Докладе о развитии конкурентоспособности.

Примером создания новой юридической конструкции, важной для повышения инвестиционной привлекательности региона, является создание механизма юридической *регистрации бренда территории*. Так, в июле 2018 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 509994-7 «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», который предусматривает регистрацию так называемых региональных брендов. Регистрация муниципальных брендов важна не только для охраны и защиты собственно бренда, но и как стимул для повышения инвестиционной привлекательности соответствующей территории, а в ряде случаев и как определенная возможность пополнения доходов местных бюджетов. Последнее особенно важно для так называемых малых городов и исторических поселений.

3. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с со-

блюдением требований, установленных БК РФ¹⁴, Федеральным законом № 131-ФЗ, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

Одним из наиболее знаковых судебных решений в указанной сфере является Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П¹⁵. Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией РФ и действующим законодательством. Позже Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П¹⁶ указал, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. В постановлении еще раз подчеркивается, что бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ст. 4509.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда

Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

Можно привести и другие позиции Конституционного Суда РФ, сыгравшие большую роль в формировании финансовой основы местного самоуправления. Так, по мнению Конституционного Суда РФ применительно к органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл¹⁷. Определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в ст. 34 и 35 Конституции РФ, а также конституционного принципа единства экономического пространства распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в ст. 132 (ч. 1) Конституции РФ понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции РФ. Представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в Налоговом кодексе РФ¹⁸.

На сайте Министерства финансов РФ ежегодно публикуется информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации¹⁹, которая позволяет взглянуть на некоторые параметры не только в абсолютной величине, но и в динамике (табл. 1).

Анализ данных в табл. 1 показывает рост доходов местных бюджетов в абсолютной величине, вместе с тем в процентном соотношении доля собствен-

Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 13. Ст. 1602.

¹⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

ных доходов уменьшилась. Доля налоговых и неналоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов принципиально не изменилась. Существенные изменения претерпело соотношение разных видов межбюджетных трансфертов – объем дотаций уменьшился, субвенций увеличился. Это означает увеличение деятельности по выполнению переданных полномочий (как правило, речь идет о государственных полномочиях, хотя могут быть и иные варианты).

Таблица 1
**Основные параметры доходов местных бюджетов
(по данным Минфина России)**

Параметр	01.01.2010 г.*	01.01.2018 г.
Общий объем поступивших в местные бюджеты доходов	2388,0 млрд руб.	3845,7 млрд руб.
Собственные доходы местных бюджетов	1805,3 млрд руб. (75,6 %)	2504,8 (65,1 %)
В том числе: Налоговые и неналоговые доходы	963,3 млрд руб. (53,4 %)	1392,8 млрд руб. (55,6 %)
В том числе: Налоговые доходы	39,9 %	44,8 %
Межбюджетные трансферты без учета субвенций	842,0 (46,6 %)	1112,0 млрд руб. (44,4 %)
В том числе: Дотации	21,2 %	342,3 млрд руб. (14,0 %)
Субсидии	29,4 %	594,7 млрд руб. (24,2 %)
Субвенции	40,9 %	1340,9 млрд руб. (54,7 %)
Иные межбюджетные трансферты	8,5 %	173,6 млрд руб. (7,1 %)

* В 2009 г. Федеральный закон № 131-ФЗ вступил в силу в полном объеме.

Характеризуя *налоговые доходы местных бюджетов*, эксперты обычно называют следующие особенности:

– доходы от местных налогов не являются значительными для местных бюджетов, однако напрямую зависят от деятельности органов местного самоуправления, в том числе от того, какие меры принимаются для полной регистрации соответствующих объектов налогообложения;

– федеральные льготы по региональным и местным налогам существенно уменьшают поступления в местные бюджеты и не дают местным вла-

стям каких-либо возможностей регулирования развития с использованием данных льгот; налоговые льготы становятся результативным инструментом регулирования развития только в том случае, когда их предоставление происходит на том уровне, на котором происходит администрирование налога и его зачисление в бюджеты; ОКМО даже предлагает обратить внимание на оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности;

– действенными механизмами регулирования муниципального развития является передача налоговых нормативов в местные бюджеты; по данным Минфина России, в 2017 г. субъектами Российской Федерации, помимо отчислений от налога на доходы физических лиц, установлены на постоянной основе единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций – 11 регионов; налог на прибыль организаций – 4 региона; транспортный налог – 6 регионов; налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 14 регионов; налог на игорный бизнес – 5 регионов; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 41 регион (рост на 5 регионов); налог на добычу прочих полезных ископаемых – 6 регионов; отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) – 4 региона [14].

Источники доходов и расходов местного бюджета важны не сами по себе в абсолютной величине, но в контексте соотношения с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления. Именно на это указывается в ч. 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления: финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.

В табл. 2 приводятся сведения о динамике изменений количества вопросов местного значения, в зависимости от вида муниципального образования.

Анализ количества вопросов местного значения довольно отчетливо показывает тенденцию на их увеличение. На практике такая ситуация вызывает массу нареканий со стороны как экспертного сообщества, так и представителей муниципальной власти. Представляется целесообразным введение моратория на внесение изменений и дополнений в перечень вопросов местного самоуправления в течение хотя бы нескольких лет, чтобы органы местного

самоуправления могли выстроить систему их осуществления.

Таблица 2
Количество вопросов местного значения,
закрепленных за муниципальными образованиями

Вид муниципального образования	28.08.1995	06.10.2003	26.05.2014	27.05.2014	01.08.2018
Муниципальное образование	30	–	–	–	–
Городское поселение	–	22	39	39	38
Сельское поселение	–	22	39	13	13
Муниципальный район	–	20	37	37	39
Городской округ	–	27	44	44	44
Внутригородской район	–	–	–	13	13

Примечание. 28.08.1995 – дата принятия Федерального закона № 154-ФЗ; 06.10.2003 – дата принятия Федерального закона № 131-ФЗ; 26.05.2014 – дата окончания действия Федерального закона № 131-ФЗ в последней перед принятием Федерального закона № 136-ФЗ редакции; 27.05.2014 – дата принятия Федерального закона № 136-ФЗ; 01.08.2018 – дата текущего мониторинга.

Еще в 2000 г. в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября № 15-П была сформулирована позиция о том, что вопросы местного значения могут решаться только органами местного самоуправления, они не могут быть переданы органам государственной власти, иное будет означать выхолащивание местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (статья 12 и часть 1 статьи 130 Конституции РФ), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 76 Конституции РФ). Положения же пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области по их буквальному смыслу не исключают возможность передачи органам государственной вла-

сти Курской области полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме, что может не только ограничить вопреки требованиям части 3 статьи 55 Конституции РФ право граждан на осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование на части территории Курской области. Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования»²⁰.

Эта позиция действует и в настоящее время, однако в мае 2014 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены поправки, предусматривающие возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти²¹. Иными словами, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации возможно осуществление органами государственной власти полномочий по решению вопросов местного значения.

Более того, в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения мог содержаться только в этом законе и нигде больше: «Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон» (ч. 1 ст. 18). В настоящее время вопросы местного значения могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации («законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств» – ч. 3 ст. 16). Иными словами, если первоначально перечень вопросов местного значения носил закрытый характер, то сейчас зависит от усмотрения субъектов Российской Федерации. Уровень гарантий местного самоуправления существенно сни-

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

²¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

жен и перенесен с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации [15].

Целый пласт финансовых проблем связан с передаваемыми органам местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К их числу можно отнести:

– значительное количество «скрытых» полномочий, так называемых «нефинансируемых мандатов» (полномочия передаются не надлежащим образом, что лишает муниципальные образования возможности получения финансирования) – Конституционный суд регулярно рассматривает такие дела (более подробно об этом см.: [16]);

– на федеральном уровне отсутствует методика расчета денежных средств, необходимых для тех или иных полномочий; Минфин России констатирует наличие различных подходов регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления²²; ОКМО высказывается более жестко, констатируя, что на местах реализуются не просто разнообразные, но фактически индивидуальные организационно-финансовые модели исполнения муниципалитетами своих собственных и переданных полномочий²³; ОКМО предлагает предусмотреть обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации при передаче полномочий с регионального на муниципальный уровень применять методики, позволяющие объективно рассчитывать объем субвенций, которые предоставляются на реализацию передаваемых государственных полномочий, и определять степень их результативности;

– особенность правоприменительной практики такова, что органы местного самоуправления не всегда могут реально получить денежные средства за фактически осуществленные государственные полномочия.

В 2018 г. Конституционный Суд РФ принял знаковое решение, связанное с исследованием межбюджетных отношений (муниципальное образова-

ние – субъект Российской Федерации). Дело в том, что сформировалась довольно устойчивая практика, когда органы местного самоуправления не могли взыскать с бюджета субъекта Российской Федерации причитающиеся им денежные средства даже при наличии судебного решения. Причина простая – окончание бюджетного года. К сожалению, попытки муниципальных образований взыскать денежные средства за рамками финансового года как правило заканчивались отказами. Нередко суды общей юрисдикции исходили из следующего: бюджетное законодательство позволяет возлагать на субъект Российской Федерации расходные обязательства лишь в пределах определенного финансового года; поскольку бюджет субъекта Российской Федерации, в отношении которого ставится вопрос о взыскании недополученных средств субсидии, к моменту обращения истца в суд исполнены, обязательства по этим бюджетам следует считать прекращенными, в том числе на основании п. 3 ст. 242 БК РФ; возможность же взыскания из бюджета субъекта Российской Федерации суммы субсидии, недополученной в период действия закона о бюджете на конкретный год, в последующие годы действующим законодательством не предусмотрена.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П²⁴ констатируется, что завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Российской Федерации на том лишь формальном основании, что они предъяв-

²² Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год / Минфин России. М., 2018. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2017_god-versiya_290618.docx.

²³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения

по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления / Всероссийский конгресс муниципальных образований / М., 2017. URL: https://www.ranepa.ru/images/News/2017-11/09-10-2017-okmo-proekt_doklad.pdf.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 31. Ст. 5063.

лены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы – вопреки требованиям ст. 8 (ч. 2), 12, 19 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2) и 130–133 Конституции РФ – предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта Российской Федерации от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

Принятие вышеназванного решения означает необходимость внесения изменений в регулирование межбюджетных отношений, направленных как на учет специфики возникающих в этой сфере правовых споров между публично-правовыми образованиями разного территориального уровня, так и на совершенствование порядка и условий предоставления публично-правовым образованиям бюджетных субсидий применительно к ситуации, когда причитающиеся на конец финансового года в порядке субсидии денежные средства не были перечислены в соответствующем финансовом году.

В табл. 3 приводятся сведения об изменениях в расходах местных бюджетов. Выше уже говорилось о том, что количество вопросов местного значения находится в постоянной динамике, что делает некорректным простое сопоставление изменений расходов местных бюджетов в парадигме «увеличение – уменьшение». Более того, эта зависимость является еще более сложной, поскольку должна учитывать и количество муниципальных образований (это влияет, помимо всего прочего, на расходы на их управленческий аппарат). Так, по данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2018 г. в Российской Федерации насчитывается 21 905 муниципальных образований²⁵, тогда как по данным Минрегиона России на 1 марта 2009 г. их число составило 24 035²⁶.

Анализ данных табл. 3 показывает сокращение средств, направляемых на решение вопросов местного значения. Кроме того, существенно возрастают обязательства местных бюджетов, к которым относится кредиторская задолженность бюджетных учреждений и долговые обязательства муниципальных образований. По данным Минфина России общее ко-

личество субъектов Российской Федерации, в муниципальных образованиях которых отсутствует кредиторская задолженность, в сравнении с 2016 г. уменьшилось с 31 до 25. Долговые обязательства муниципальных образований также возросли; 85,5 % долговых обязательств приходится на долю городских округов (включая городские округа с внутригородским делением), 12,3 % – на долю муниципальных районов, 1,7 % – на долю городских поселений, 0,5 % – на долю сельских поселений.

Таблица 3
Основные параметры расходов местных бюджетов
(по данным Минфина России)

Параметр	01.01.2010 г.*	01.01.2018 г.
Общий объем расходов местных бюджетов	2440,3 млрд руб.	3882,2 млрд руб.
В том числе: Расходы на решение вопросов местного значения	1857,7 млрд руб. (76,1 %)	2541,3 млрд руб. (65,4 %)
В том числе: Управление	213,6 млрд руб.	351,1 млрд руб.
ЖКХ	447,2 млрд руб.	473,5 млрд руб.
Образование	886,3 млрд руб.	1856,8 млрд руб.
Культура	95,1 млрд руб.	225,9 млрд руб.
Здравоохранение и спорт	278,7 млрд руб.	94,2 млрд руб.
Социальная политика	191,9 млрд руб.	294,8 млрд руб.
Размер дефицита	52,4 млрд руб.	36,5 млрд руб.
Кредиторская задолженность	40,6 млрд руб.	25,7 млрд руб.
Долговые обязательства муниципальных образований	133,4 млрд руб.	368,0 млрд руб.

* В 2009 г. Федеральный закон № 131-ФЗ вступил в силу в полном объеме.

В двух субъектах Российской Федерации доля муниципального долга в собственных доходах превышает уровень 80 % (Республика Татарстан – 86,1 % Республика Мордовия – 128,9 %). В соответствии с п. 9 ст. 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ²⁷ к этим муниципальным образованиям

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Минрегион России. М., 2009.

²⁷ Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 15. Ст. 1780.

²⁵ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) / Минюст России. М., 2018. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx.

²⁶ Предварительные итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-

могут быть применены меры ответственности. В шести субъектах Российской Федерации (города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, республики Крым, Ингушетия и Кабардино-Балкария) муниципальный долг отсутствует.

В структуре муниципального долга наибольшую долю занимают кредиты кредитных организаций (65,6 %). На долю бюджетных кредитов, полученных бюджетами муниципальных образований, приходится 24,6 %. Наибольшая доля в общем объеме «коммерческих» кредитов приходится на бюджеты муниципальных образований Приволжского федерального округа. Всё это означает, что местным бюджетам не хватает средств для выполнения всех возложенных на них полномочий. Вынужденное обращение за коммерческими кредитами означает явный недостаток межбюджетных трансфертов, возникновение дополнительных обязательств по их обслуживанию. Объем расходов муниципальных образований на обслуживание муниципального долга за 2017 г. составил 24,54 млрд руб.²⁸

Устойчивой тенденцией последних лет является вовлечение населения в финансирование проектов, деятельности, связанной с решением вопросов местного значения. С одной стороны, это повышает заинтересованность жителей, дает возможность привлечения дополнительного финансирования и формулирования самими людьми того, чего они хотят; с другой – в определенном смысле, это перекладывание функций органов власти на плечи населения.

Можно выделить следующие механизмы вовлечения населения:

- самообложение граждан;
- инициативное бюджетирование;
- краудфандинг.

Краудфандинг (от англ. *crowd funding* – «народное финансирование») – новый для России инструмент привлечения инвестиций. Краудфандинг – это способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей. Краудфандинг дает шанс вплотную изучить и расширить аудиторию, узнать ее потребности и протестировать

идею²⁹. Представители муниципального сообщества к этому инструменту пока только присматриваются, однако уже сейчас есть примеры удачного его использования. Например, собраны средства на строительство общественного центра в дер. Малый Турыш (Свердловская область, 2018 г.)³⁰; на строительство в с. Кирилловское пекарни (2016 г.)³¹ и приобретение хлебовоза (2017 г.)³² для 15 окрестных деревень Краснобаковского района (Нижегородская область); на ремонт памятника деревянной архитектуры «Дом Шахова» в Вологде (2013 г.)³³; на установку светового фона в Кирово-Чепецке (Кировская область, 2014 г.)³⁴ и др. Фактически собранные средства в 1,1–1,7 раз превышают первоначально запрашиваемые. В 2018 г. в Государственную Думу внесен проект Федерального закона № 419090-7 «Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)». Его цель – урегулирование отношения по привлечению инвестиций коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями с использованием информационных технологий, а также определение правовых основ деятельности операторов инвестиционных платформ по организации розничного финансирования (краудфандинга).

Инициативное бюджетирование – это российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования (от англ. *participate* – «участвовать»), участие граждан в бюджетных решениях, которое появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются: Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование (Европейский университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), «Народный бюджет» и «Народная инициатива» в различных регионах Российской Федерации. Отличительными чертами данной практики являются участие граждан в выборе приоритетных проектов, в реализации и контроле за проектами, финансирование не только со стороны населения, но и бизнеса [17, с. 4–8].

С 2008 г. Программа поддержки местных инициатив стала частью стратегии партнерства Всемирного банка и Российской Федерации на периоды

²⁸ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

²⁹ Более подробно об этом см., напр., сайт краудфандинговой платформы «Планета.ру» (<https://planeta.ru/>).

³⁰ URL: <https://planeta.ru/campaigns/turish>.

³¹ URL: <https://planeta.ru/campaigns/pekarnyakitillovo>.

³² URL: <https://planeta.ru/campaigns/hlebovozkitillovo>.

³³ URL: <https://planeta.ru/campaigns/2737>.

³⁴ URL: <https://planeta.ru/campaigns/7621>.

2008–2012 и 2012–2016 гг. Содержание проектов отражает реальные проблемы людей, это софинансирование ремонта дорог и организации водоснабжения (51 % от общего числа всех реализованных инициатив), софинансирование ремонта объектов культурной инфраструктуры (14 %), софинансирование благоустройства территории поселений (10 %), обустройства мест отдыха и детских площадок (7 %) и объектов спортивной инфраструктуры (6 %) [18, с. 95]. В 2016 г. объем средств, направленных на реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, в целом по регионам России вырос в 3 раза по сравнению с 2015 г. и превысил 7 млрд руб. [14, с. 16].

Об инициативном бюджетировании как о механизме повышения открытости общественных финансов говорится, например, в Государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»³⁵.

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является *самообложение граждан*. Согласно ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы их введения и использования решаются на местном референдуме или сходе. Особенностью самообложения является то, что региональными, муниципальными правовыми актами предусматривается софинансирование местных инициатив [19; 20]. Например, в Республике Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюд-

жета в соотношении 1:4; в Кировской области – 1:1,5; Пермском крае – 1:5³⁶.

По данным Минфина России в 2017 г. география введения самообложения включала в себя 36 регионов, 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6 % от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. – 35 регионов, 1 567 муниципальных образований)³⁷. Сведения об объеме полученных средств приводятся в табл. 4.

Таблица 4
Сведения о самообложении граждан в отдельных субъектах Российской Федерации (по данным Минфина России)

Регион	Объем средств самообложения, млн руб.	Доля, %
Российская Федерация	240,1	100
Республика Татарстан	203,5	84,8
Кировская область	9,3	3,9
Пермский край	4,6	1,9
Липецкая область	2,9	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	2,6	1,1
Калужская область	2,3	1,0

Важным аспектом использования этого инструмента является вовлеченность граждан, формирование у них чувства сопричастности к решаемому вопросу. Так, в Пермском крае на начальном этапе даже появился лозунг «Активные граждане – сильный муниципалитет» [20, с. 24].

Анализ опыта использования механизма самообложения показывает некоторые трудности и проблемы, к числу которых можно отнести:

³⁵ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ст. 2166.

³⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. № 909 (ред. от 3 октября 2016 г.) «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан»; Постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 г. № 188-п (ред. от 8 июня 2018 г.) «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского

края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан»; Постановление Правительства Кировской области от 16 февраля 2010 г. № 40/48 (ред. от 11 апреля 2018 г.) «О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан».

³⁷ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

– сложность исполнения принятого решения, особенно жителями, которые голосовали против;

– низкая заинтересованность жителей, проживающих на соседних улицах и в соседних населенных пунктах принимать участие в голосовании (ранее предусматривалось проведение референдума на всей территории муниципального образования, поэтому выносимый на голосование вопрос реально касался не всех); это приводит к низкой явке, отсутствию положительного результата голосования;

– стала формироваться судебная практика, касающаяся формулировки вопроса, выносимого на референдум³⁸;

– объем собираемых средств иногда сопоставим с затратами на его проведение.

Последнее усугубляется в ситуации, если для решения вопроса инициаторы планируют использовать многократность сбора (например, ежегодно в течение двух или трех лет). В этом случае требуется проведение ежегодных референдумов.

4. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности как ресурс для улучшения экономической основы местного самоуправления

Вынесенное в заголовке утверждение следует рассматривать как минимум с двух позиций: контрольно-надзорная деятельность органов местного самоуправления (муниципальный контроль) и контрольно-надзорная деятельность за органами местного самоуправления и их должностными лицами (государственный контроль).

Муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, органами муниципального контроля и их должностными лицами. Согласно ст. 46 БК РФ в местные бюджеты зачисляются определенные штрафы, в том числе: за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %; за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности, – по нормативу 100 %. Данный пример высвечивает довольно значимую проблему, наглядно характеризующую ситуацию в сфере муниципального контроля. Дело в том, что с одной стороны, из формулировок бюджетного законодательства возникает впечатление, что в обоих случаях речь идет о контроле собственника за своим имуще-

ством. С другой стороны, лесной контроль – самостоятельный вопрос местного значения (п. 32 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 15, п. 38 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Осуществление муниципального контроля предполагает возможность воздействия не только на организации, находящиеся в муниципальной собственности, но и государственные или частные. Это означает, что мотивация органов местного самоуправления по осуществлению контрольных полномочий, механизмы деятельности по выявлению нарушений в сфере лесного и водного законодательства, а также привлечению виновных к ответственности является различной.

Более того, согласно ст. 46 БК РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 %. Однако корреспондирующие этой норме контрольные полномочия у органов местного самоуправления отсутствуют. Точнее, они есть, но рассматриваются в пределах соответствующих видов муниципального контроля, установленных действующим законодательством. Кроме того, по общему правилу, органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т. е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. Необходимо обратить особое внимание на гармонизацию законодательства об административных правонарушениях, местном самоуправлении и муниципальном контроле для исключения ситуаций, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не принимаются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т. п.) [21]. Пока зачастую получается, что контрольные полномочия органов местного самоуправления зависят от усмотрения органов государственной власти.

³⁸ См., напр.: Апелляционные определения Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу № 33-1734/2013,

делу № 33-1733/2013 и делу № 33-1732/2013. Более подробный анализ судебной и иной практики см., напр.: [19].

Согласно данным Минфина России³⁹ доходы от штрафов, санкций, возмещения ущерба и прочего составляют примерно 12 % неналоговых доходов; наибольшее значение в общем объеме доходов они имеют для городских округов – 67,6 %; в общем объеме неналоговых доходов наибольшее значение они имеют для сельских поселений – 13,9 %. Таким образом, полноценный и надлежащим образом работающий муниципальный контроль можно рассматривать и в контексте формирования экономической основы местного самоуправления. Хотя, безусловно, этот источник доходов местных бюджетов не должен являться самоцелью как средство наполнения местных бюджетов.

Государственный контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами. На проходившем 23 августа 2018 г. региональном форуме местного самоуправления губернатор Новосибирской области констатировал, что в 2017 г. в отношении органов местного самоуправления Новосибирской области было вынесено более десяти тысяч судебных решений, в два раза больше, чем годом ранее. Эта финансовая нагрузка в конечном итоге затрагивает параметры консолидированного бюджета Новосибирской области⁴⁰.

Проиллюстрировать это можно на примере данных, полученных из другого субъекта Российской Федерации и озвученных на собрании ОКМО 26 октября 2017 г.⁴¹ Так, Еланцынское поселение Иркутской области (при численности населения на 1 января 2017 г. в 5 тыс. чел.) имело следующие параметры бюджета на 2017 г.:

- общий объем доходов бюджета поселения – 16 258,7 тыс. руб., в том числе МБТ 3 912,0 тыс. руб.;
- общий объем расходов бюджета поселения – 16 875,4 тыс. руб.;
- размер дефицита бюджета поселения – 616,7 тыс. руб., или 5 %;
- дорожный фонд – 3 304,9 тыс. руб.

Решениями Ольхонского районного суда на органы местного самоуправления возложены довольно значительные расходы:

- от 27 сентября 2017 г. по строительству очистных сооружений на сумму около 300 млн руб.;
- от 6 июля 2017 г. по организации капитального ремонта, строительства, установки элементов обустройства автомобильных дорог общего пользования местного значения (протяженность около 100 км); только на разработку проектно-сметной документации необходимо около 500 млн руб.;
- от 22 марта 2016 г. и от 29 октября 2015 г. об очистке несанкционированных свалок на общую сумму около 40 млн руб.

Иными словами, для исполнения судебных решений необходимы средства, существенно превышающие размер местного бюджета. Наличие судебного решения означает вполне конкретный механизм его исполнения, включая ответственность за его неисполнение (в том числе штрафы за неисполнение, исполнительский сбор и др.).

Совет муниципальных образований Иркутской области обобщил судебную практику в отношении органов местного самоуправления и получил любопытные цифры. Так, для исполнения судебных решений, вынесенных в отношении муниципальных районов и городских округов в 2015 г., необходимо около 74 млрд руб. (этот же показатель в 2016 г. составлял 55 млрд руб.). Для сравнения можно привести сведения о совокупном размере бюджетов муниципальных районов и городских округов – 65–75 млрд руб.⁴² Иными словами, общий объем судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, сопоставим или превышает общий размер местных бюджетов.

В ежегодном Докладе ОКМО РФ⁴³ приводится информация о приблизительном количестве денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений (табл. 5).

³⁹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

⁴⁰ Андрей Травников: Ключевая задача – максимально широкое вовлечение граждан в решение вопросов местного значения // Правительство Новосибирской области: офиц. сайт. 2018. 23 авг. URL: <http://www.nso.ru/news/32186>.

⁴¹ Более подробно об этом см.: Интерактивная карта МСУ РФ 1.0 / ОКМО. URL: <http://okmo.news/daadnld.php?884&dimid=files>.

⁴² Открытый бюджет Иркутской области. URL: <http://openbudget.gfu.ru/mestnye-byudzhet/osnovnye-pokazateli/>.

⁴³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

Таблица 5

**Сведения о количестве денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений
(по данным ОКМО), млрд руб.**

Вид муниципального образования	2015	2016
Муниципальные районы	129,3	221,8
Городские поселения	10,5	40,4
Сельские поселения	78,1	192,2
Городские округа	152,2	320,4
Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения	0,14	0,18
Всего	370,24	1 138,58

Таблица 6

Сведения о размерах межбюджетных трансфертах (по данным Минфина России), млрд руб.

Вид межбюджетных трансфертов	2015	2016
Дотации	303,0	324,2
Субвенции	1 238,7	533,9
Субсидии	526,7	1 293,1
Иные межбюджетные трансферты	147,8	158,1

Чтобы лучше оценить вышеприведенные цифры, в табл. 6 приводятся извлечения из ежегодных мониторингов Минфина России⁴³.

Таким образом, *объем средств, необходимых для исполнения судебных решений, сопоставим с объемом дотаций или субвенций, ежегодно выделяемым местным бюджетам*. Более того, суды, вынося решения о расходовании средств местных бюджетов, фактически подменяют собой представительные органы муниципальных образований – принятие бюджета, в том числе определение объема расходования средств, является исключительным полномочием представительных органов (ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

У данной проблемы есть и другие аспекты. *В местных бюджетах практически никогда не предусматриваются средства, необходимые для исполнения судебных решений. Поэтому исполнение судебного решения означает необходимость перераспределения средств между иными обязательными статьями расходов, что в свою очередь означает невозможность исполнения каких-то полномочий*.

Кроме того, вынося решения, на реализацию которых необходимы значительные денежные средства, суды редко указывают реальный срок исполнения такого решения. Согласно ст. 30 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 3 авгу-

ста 2018 г.) «Об исполнительном производстве» срок для добровольного исполнения составляет пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. Не вдаваясь в особенности исполнительного производства, следует отметить только, что принудительное исполнение судебного решения связано с выплатой исполнительского сбора. Исполнительский сбор является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа, а также в случае неисполнения им исполнительного документа, подлежащего немедленному исполнению, в течение суток с момента получения копии постановления судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства. Исполнительский сбор зачисляется в федеральный бюджет. Исполнительский сбор устанавливается в размере 7 % от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества (ст. 112). Неисполнение судебного решения может быть связано и с применением мер ответственности (как правило, речь идет о штрафных санкциях, но возможна и уголовная ответственность).

Получается, что, с одной стороны, значительные средства местных бюджетов изымаются в пользу федерального бюджета, а с другой, – воз-

⁴³ Минфин России: офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

вращаются в местный бюджет в форме различных трансфертов. Эти денежные потоки можно оптимизировать, сделать более эффективными. Во-первых, если суды выносят решения, реализация которых связана с расходованием средств местных бюджетов, то судам целесообразно указывать в своих решениях реальные сроки их исполнения (это освободит местные бюджеты от автоматических списаний исполнительского сбора и штрафных санкций, поставит их выплату в зависимость от реальных действий соответствующих органов и должностных лиц). Во-вторых, представляется целесообразным дополнительная проработка вопроса о размере исполнительского сбора и штрафных санкций в случае невозможности исполнения судебного решения в связи с высокой степенью дотационности местного бюджета (такие муниципальные образования могут исполнить судебное решение, только если получат соответствующий трансфер от государства).

Все вышесказанное означает, что совершенствование контрольно-надзорной деятельности на уровне не только законодательства, но и правоприменительной практики может выявить скрытые резервы, увеличить доходы местных бюджетов, существенно сократить расходы.

5. Выводы

Можно констатировать, что формирование экономической основы местного самоуправления, требуемой для реализации соответствующих полномочий, адекватной современным вызовам, может осуществляться с использованием разных механизмов и инструментов. Можно говорить как об увеличении доходной части местных бюджетов, так и об оптимизации расходной части. Например, ОКМО констатирует, что в малонаселенных муниципалитетах, где проживает менее 1 000 человек, расходы на содержание органов местного самоуправления могут превышать 70 % от собственных доходов местных бюджетов. В этих случаях на решение иных вопросов местного значения и на социально-экономическое развитие территории остается менее 30 % доходов. Однако по формальным признакам вопросы местного значения в рамках местного бюджета считаются реализованными⁴⁴.

Формирование экономической основы местного самоуправления – сложный комплексный процесс, тесно связанный с правовыми, территориальными, организационными и компетенционными основами местного самоуправления, проявляющийся не только в законодательстве, но и в правоприменительной практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Еремин С.Г. Актуальные вопросы управления государственной и муниципальной собственностью: учеб. пособие / С.Г. Еремин. – М.: Юстицинформ, 2014. – 236 с.
2. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2014. – 144 с.
3. Пешин Н.Л. Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 58–62.
4. Выдрин И.В. К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования / И.В. Выдрин, Б.Г. Темирова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 50–53.
5. Васильев С.А. Местные налоги: к вопросу об ограничении конституционных основ народовластия / С.А. Васильев // Налоги. – 2017. – № 1. – С. 8–12.
6. Зюзина Т.Е. Муниципальная реформа и развитие экономической основы местного самоуправления / Т.Е. Зюзина // Современное право. – 2015. – № 8. – С. 45–50.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015. – 672 с.

⁴⁴ Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предло-

жения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

8. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской. – 2015. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учеб. / Е.С. Шугрина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 576 с.

10. Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления / О.И. Баженова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 3–9.

11. Гай О.Ю. Обзор выступлений участников панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» / О.Ю. Гай // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 35–39.

12. Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации / И.Е. Кабанова // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2017. – С. 353–383.

13. Коваленко Р.П. Развитие инвестиционного климата на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района Хабаровского края / Р.П. Коваленко // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 1. – С. 40–43.

14. Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2018. – № 3. – С. 15–21.

15. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2–19.

16. Шугрина Е.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по главе 8 Конституции России «Местное самоуправление» // Муниципальная власть. – 2013. – № 3. – С. 19–29.

17. 25 вопросов об инициативном бюджетировании: учеб. пособие / В.В. Вагин и др. – М.: Т8 Издательские Технологии, 2017. – 46 с.

18. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 4 (26). – С. 94–103.

19. Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2016. – № 3. – С. 20–23.

20. Русанов А.А. Опыт применения самообложения в Пермском крае / А.А. Русанов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 1. – С. 24–28.

21. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Юридическое образование и наука. – 2018. – № 3. – С. 3–10.

REFERENCES

1. Eremin S.G. *Topical issues of state and municipal property management*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 236 p. (In Russ.).

2. Postovoi N.V. *Municipal management: planning, property, competence*. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2014. 144 p. (In Russ.).

3. Peshin N.L. Issues and prospects of the economic and social development of local self-government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 12, pp. 58–62. (In Russ.).

4. Vydrin I.V., Temirova B.G. On notion of budget law status of municipal institution. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 10, pp. 50–53. (In Russ.).

5. Vasiliev S.A. Local Taxes: Revisiting the Limitation of Constitutional Framework of Democracy. *Nalogi = Taxes (Journal)*, 2017, no. 1, pp. 8–12. (In Russ.).

6. Zuzina T.Ye. Municipal Reform and Development of Economic Basis of Local Self-Government. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2015, no. 8, pp. 45–50. (In Russ.).

7. Babichev I.V., Shugrina E.S. (eds.). *Commentary to the Federal law "On general principles of local self-government organization in the Russian Federation" (article-by-article)*. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2015. 672 p. (In Russ.).
8. Zhukovskaya L.P. (ed.). *Commentary to the Federal law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On general principles of local self-government organization in the Russian Federation" (article-by-article)*. 2015. Available at "Consultant-Plus". (In Russ.).
9. Shugrina E.S. *Municipal law*. Moscow, NORMA Publ., INFRA-M Publ., 2014. 576 p. (In Russ.).
10. Bazhenova O.I. Legal Fundamentals of the Forming of Property Base of Local Self-Government. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 3, pp. 3–9. (In Russ.).
11. Gay O.Yu. Review of the Speeches Delivered by the Members of the Panel Discussion Municipal Private Partnership in Russia: the Current State and Trends. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 35–39. (In Russ.).
12. Kabanova I.E. Municipal-private partnership: peculiarities of legal regulation, the examples and problems of implementation, in: Shugrina E.S. (ed.). *Izmenenie balansa interesov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya*, Report on the state of local government in the Russian Federation. Moscow, Prospekt Publ., 2017, pp. 353–383. (In Russ.).
13. Kovalenko R.P. Investment Climate Development on the Territory of the Nekrasovka Village Rural Settlement of the Khabarovsk Municipal District of the Khabarovsk Territory. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 1, pp. 40–43. (In Russ.).
14. Levina V.V. The Role of Financial Instruments in Regulating Municipal Development. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2018, no. 3, pp. 15–21. (In Russ.).
15. Shugrina E.S. Legislation on local government: analysis of the situation and tendency of development. *Munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 4, pp. 2–19. (In Russ.).
16. Shugrina E.S. Legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation on Chapter 8 of the Constitution of Russia "Local government". *Munitsipal'naya vlast'*, 2013, no. 3, pp. 19–29. (In Russ.).
17. Vagin V.V., Timokhina E.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., Fenin A.Yu., Antsyferova I.S. *25 questions about budgeting initiative*. Moscow, T8 Izdatel'skie Tekhnologii Publ., 2017. 46 p. (In Russ.).
18. Vagin V.V., Gavrilova N.V. Shapovalova N.A. Participatory Budgeting in Russia: Best Practices and Current Trends in Development. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 94–103. (In Russ.).
19. Levina V.V. Issues and Specifics of Application of the Citizen's Self-Assessment. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2016, no. 3, pp. 20–23. (In Russ.).
20. Rusanov A.A. Self-Taxation Practice in the Perm Region. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2017, no. 1, pp. 24–28. (In Russ.).
21. Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E. Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation: Evaluation of Proposed Changes. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka = Juridical Education and Science*, 2018, no. 3, pp. 3–10. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, ¹профессор кафедры конституционного и муниципального права, ²директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Law, Professor, member of the Presidential Council for the development of local self-government, ¹Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, ²Director, Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration

¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

¹127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

²119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82

e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-код: 4120-8693; AuthorID: 484215

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

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

¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

²Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

¹9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia

²82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-code: 4120-8693; AuthorID: 484215

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Economic basis of local self-government: legal analysis. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 89–109. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).89-109. (In Russ.).

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА СУДЕБНЫМИ ОРГАНАМИ

THE LAW ENFORCEMENT BY THE JUDGES

УДК 342.9

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).110-116

РАССМОТРЕНИЕ СУДАМИ ДЕЛ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Л.А. Терехова

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

Информация о статье

Дата поступления –

18 августа 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Обсуждаются вопросы рассмотрения судами дел о привлечении к административной ответственности. Рассматривается соотношение норм административного и процессуального законодательства. Обосновывается влияние процессуальной формы на дела о привлечении к административной ответственности. Делается вывод, что наделение судов полномочиями органа, привлекающего к административной ответственности, не соответствует современным тенденциям развития законодательства.

Ключевые слова

Административная

ответственность,

административное

правонарушение, производство

по делам об административных

правонарушениях,

процессуальная форма,

специализированный суд,

процессуальный кодекс,

судопроизводство

COURT PROCEEDINGS FOR IMPOSITION OF ADMINISTRATIVE SANCTIONS

Lidia A. Terekhova

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 August 18

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

The subject. The paper deals with the procedural issues of imposition of administrative sanctions by the courts.

The purpose of the paper is to identify how the form of proceedings impacts on the rights and obligations of administrative trial participants.

Methodology. The author uses the methods of analysis and synthesis, as well as dialectic approach. The formal-legal interpretation of the Code of Administrative Offences, the Code of Administrative Proceedings, the Commercial Procedure Code of the Russian Federation and is also used.

Keywords

Administrative liability,

administrative offense,

proceedings for imposition of

administrative liability, procedural

form, specialized court, Procedural

Code, court trial

The main results and scope of their application. The rules of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation are "average" according to their nature, they are designed for application by a lot of authorities competent to impose administrative sanctions. The focus of the rules of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation is to regulate the procedure for imposition of administrative sanctions and to define the punishment for an administrative offense. Therefore, the civil procedural form is not applicable here and the rules of the Civil Procedure Code and Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation shouldn't be used.

"Procedural form" in cases of administrative offenses considered by arbitration courts is mainly represented by the rules of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. The accused person can receive a little from actually judicial (civil) procedural form.

The serious contradictions of the Code of Administrative Offences with the rules of the Commercial Procedure Code of the Russian Federation couldn't be seen, on the one hand, but, on the other hand, the provisions of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation have a different focus. The results of research may be used as the basis of correction of Code of Administrative Offences, the Commercial Procedure Code of the Russian Federation and may also inspire new researches concerning procedural issues of imposition of administrative sanctions by the courts.

Conclusions. Participants in simplified administrative proceedings fall into a double trap: they are initially deprived of guarantees of procedural form due to the predominance of the rules of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and are again deprived of the "remains" of procedural form because of using the simplified proceedings. Empowering the courts with the authority of administrative jurisdiction does not correspond to the current trends in the development of legislation.

1. Введение

Рассмотрение дел, возникающих из административных (публичных) правоотношений, не подчинено единому порядку. Не существует единого и единственного органа, которому были бы поручены все административные дела. Процессуальные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения административных дел, содержатся в различных кодексах. В настоящее время это АПК РФ¹, КАС РФ², КоАП РФ³. ГПК РФ⁴, в связи с принятием КАС РФ, не регулирует более порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений. При этом КАС РФ сосредоточил нормы о судебном контроле за законностью и обоснованностью осуществления публичными органами и лицами своих полномочий; КоАП РФ – нормы об административных правонарушениях и порядке привлечения к ответственности за их совершение; АПК РФ – соединяет оба направления.

Дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, организаций, и другие административные дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 17 КАС РФ), возбуждаются путем подачи административного искового заявления и предназначены для вступления гражданина («слабой» стороны) в спор с государством в лице его органов или должностных лиц. Это – функция правосудия.

Порядок привлечения к ответственности за административное правонарушение имеет целью использование правоохранительной функции, предупреждение и недопущение административных правонарушений. Фундамент рассмотрения дел об административных правонарушениях – нормы, обеспечивающие поддержание правопорядка, в то время как суды разрешают споры на основе принципов законности, справедливости и состязательности [1, с. 136].

2. Роль КоАП РФ при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности

Перечень дел, отнесенных к подведомственности арбитражного суда, определен в КоАП РФ. В АПК РФ имеется специальная гл. 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях», в которой предусмотрены две категории дел: рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности (ст. 202–206) и оспаривание решений административных органов о привлечении к административной ответственности (ст. 207–211). Вторая из названных категорий – общая с теми, что рассматривают и суды общей юрисдикции по правилам КАС РФ (гл. 22). Такие дела ближе правоприменительной сущности судебной власти, в то время как привлечение к административной ответственности (возложенное на арбитражные суды) выбивается из общего тренда контрольных функций судебной власти.

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 мая 1995 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 19. Ст. 1709.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

Нормами КоАП РФ подробно регулируется процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях (раздел IV). Указанный раздел фактически следует структуре любого процессуального кодекса: имеются общие положения, обозначающие, в том числе, принципы производства об административных правонарушениях (открытое рассмотрение, язык производства); регламентация участников производства (гл. 25); порядок доказывания (гл. 26); возбуждение и рассмотрение дела (гл. 28–29); обеспечительные меры (гл. 27). В КоАП РФ содержатся также положения о пересмотре принятых актов, об их исполнении.

Однако, несмотря на внешнюю схожесть указанного раздела КоАП РФ с другими процессуальными кодексами, направленность у норм КоАП РФ всё же иная. В КоАП РФ нормы по характеру «усредненные», они рассчитаны на их применение *любыми органами*, имеющими компетенцию привлекать к административной ответственности, а суд – только один из этих органов. Заметим, что суд – единственный, не относящийся к числу органов *правоохранительных*, и подобная «усредненность» процедурных норм выравнивает судебную деятельность с деятельностью несудебных органов, нивелирует ее.

Суды общей юрисдикции (районные суды, военные суды, а также мировые судьи) при рассмотрении дел об административных правонарушениях используют КоАП РФ. Необходимости привлечения норм других процессуальных кодексов у них не имеется. Это касается и порядка доказательственной деятельности по делам об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

В указанных положениях особо рельефно проявляется направленность норм КоАП РФ – урегулировать порядок привлечения к административной ответственности и определить санкцию за административное правонарушение. Поэтому гражданская процессуальная форма здесь не применима, и нормы ГПК РФ и «выделившегося» из него КАС РФ не могут быть использованы.

3. Роль АПК РФ при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности

В связи с этим возникает вопрос об особой роли и особом положении АПК РФ. В свое время нормы о рассмотрении дел хозяйствующих субъектов тоже были выделены из «материнского» ГПК РФ, они также рассматриваются в качестве правил *гражданской* процессуальной формы, поскольку в соответствии со ст. 118 и 126 Конституции РФ существует единое *гражданское судопроизводство*, но представленное двумя ветвями судебной власти: судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Однако, в АПК РФ, в отличие от ГПК РФ и КАС РФ, сохранена гл. 25, посвященная рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Первоначально, а именно после принятия в 2002 г. действующего АПК РФ, подобная двойственность была воспринята как временное явление, обусловленное необходимостью распространения на дела об административных правонарушениях судебной процедуры с ее гарантиями процессуальной формы [2]. Однако, временное положение явно затянулось и в настоящее время в тренде исследования о необходимости специального кодекса, который объединил бы нормы о привлечении к административной ответственности, обосновывается наличие научных, организационных и политических предпосылок для общей кодификации процессуальных норм о привлечении к административной ответственности и создания самостоятельного административного процессуального кодекса, поскольку очевидна сущность привлечения к административной ответственности как самостоятельного вида процессуальной деятельности [3; 4]. Справедливо отмечается, что дела об административных правонарушениях, рассматриваемые арбитражными судами, лишь формально могут быть отнесены к арбитражному судопроизводству, а по сути они противоречат цивилистической природе этого судопроизводства

[5], чужеродны природе арбитражного суда [6, с. 235; 7; 8, с. 55]. В литературе высказываются также идеи создания специализированных судов для рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности [9; 10, с. 42].

Если, как было отмечено выше, дела о привлечении к административной ответственности были в 2002 г. отнесены к подведомственности арбитражных судов ради возможностей и гарантий, которые дает гражданская процессуальная форма, то, очевидно, в настоящее время необходимо проанализировать, сохранены ли эти гарантии и в какой мере они действуют.

В соответствии с ч. 1 ст. 202 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, с особенностями, установленными в гл. 25 АПК РФ и в федеральном законе об административных правонарушениях (имеется в виду КоАП РФ) [11; 12]. Особенности устанавливаются с целью дополнения правил искового производства либо исключения некоторых из них, именно так обеспечивается разделение гражданского судопроизводства на виды для лучшей защиты прав и интересов его участников. При этом для административных дел особенности рассмотрения должны учитывать две цели:

1) быстрое восстановление нарушенных в административном правоотношении прав субъекта (поэтому устанавливаются сокращенные сроки рассмотрения);

2) защита «слабой» стороны в административном правоотношении, для чего доказательственная деятельность перестраивается под потребность оказания судом помощи «слабой» стороне в судебном процессе.

В действующем АПК РФ срок рассмотрения дел составляет 2 месяца (ч. 1 ст. 205) и его вряд ли можно назвать кратким. К тому же допускается его продление еще на 1 месяц (ч. 2 ст. 205).

В отношении доказательственной деятельности отметим два важных фактора. Во-первых, даже самого количества норм в § 1 гл. 25 АПК РФ (пять статей) явно недостаточно для обеспечения особой

процедуры регулирования. Следовательно, если исходить из положений ч. 1 ст. 202 АПК РФ, именно эти пять статей и определяют особенности данной категории дел, а во всех остальных случаях надлежит пользоваться общими правилами искового производства.

В соответствии с ч. 6 ст. 205 АПК РФ при рассмотрении дела арбитражный суд должен установить:

1) событие административного правонарушения и имелся ли факт его совершения лицом, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении;

2) имелись ли основания для составления протокола об административном правонарушении и полномочия административного органа, составившего протокол;

3) предусмотрена ли законом административная ответственность за совершение данного правонарушения и имеются ли основания для привлечения к административной ответственности лица, в отношении которого составлен протокол.

Распределение обязанностей по доказыванию предполагает, что основания для составления протокола об административном правонарушении доказывает тот, кто составил протокол (ч. 5 ст. 205 АПК РФ). Арбитражный суд может собирать доказательства по своей инициативе, признавать явку лиц обязательной и налагать штрафы за неявку (ч. 5 и 6 ст. 205 АПК РФ).

Во-вторых, прямых отсылок к общим правилам искового производства в § 1 гл. 25 АПК РФ немного и они касаются порядка вынесения решений и их обжалования (ч. 1 и 4.1 ст. 206 АПК РФ). В отношении всех прочих «общих» правил искового производства следует сделать вывод о невозможности их применения. Отдать предпочтение необходимо нормам КоАП РФ.

Предпочтение нормам КоАП РФ отдают и высшие судебные органы. Руководящие указания по рассмотрению арбитражными судами дел об административных правонарушениях исходят из необходимости особого внимания к протоколу об административном правонарушении; акцентируется внимание на сборе доказательств в рамках дела о привлечении к административной ответственности по правилам гл. 26 КоАП РФ; на оценке доказательств по правилам ст. 26.11 КоАП РФ⁵.

⁵ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об админи-

стративных правонарушениях» (в редакции Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. № 53), пункты 7–10; 10.11 // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, «форма» в делах об административных правонарушениях, рассматриваемых арбитражными судами, в основном представлена нормами КоАП РФ. От собственно судебной (гражданской) процессуальной формы лица, привлекаемые к административной ответственности, мало что получают.

С одной стороны, особых противоречий норм КоАП РФ с нормами АПК РФ не усматривается, но, с другой стороны, положения КоАП РФ, несмотря на их внешнюю «процессуальность», наличие статей и разделов, аналогичных по названиям статьям АПК РФ, имеют всё же иную направленность.

4. Применение упрощенного порядка рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности

В отношении арбитражных судов нельзя не отметить еще одну важную деталь. Это тенденция развития разнообразных упрощенных процедур, среди которых приоритетное место занимают расширение категорий дел, передаваемых в упрощенный порядок рассмотрения, а также отказ от составления мотивированного решения по все большему виду актов. А ведь многие дела об административных правонарушениях попадают в число дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства (п. 3 ч. 1 ст. 227 АПК РФ). Поэтому дела о привлечении к административной ответственности, рассматриваемые судами, во многом лишаются той самой процессуальной формы, под защиту которой якобы и передавались.

В соответствии с п. 3 и 4 ч. 1 ст. 227 АПК РФ в порядке упрощенного производства могут быть рассмотрены следующие категории дел:

– о привлечении к административной ответственности, если за совершение административного правонарушения назначено административное наказание только в виде административного штрафа, максимальный размер которого не превышает 100 тыс. руб.;

– об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, если за совершение административного правонарушения назначено административное наказание только в виде административного штрафа, размер которого не превышает 100 тыс. руб.

Упрощенное производство представляет собой письменную электронную процедуру, в рамках которой рассмотрение дела происходит без участия сторон с вынесением немотивированного решения (ст. 206 АПК РФ, п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г.⁶). Глава АПК РФ об упрощенном производстве содержит всего 4 статьи, и регулирование рассмотрения дел в упрощенном производстве дополняется указанным постановлением, включающим 57 пунктов. Его принятие столь объемного и содержательного, означает, с одной стороны, особое внимание Верховного Суда РФ к упрощенному производству и его значимость как процедуры рассмотрения дел, а с другой стороны, обнажает слабость нормативной базы, требующей разъяснений и дополнений от Верховного Суда РФ.

Можно ли надеяться, что упрощенное производство (по своим характеристикам) способно обеспечивать гарантии, предоставляемые гражданской процессуальной формой? В литературе в качестве признаков упрощенного производства выделяют:

- 1) письменный (электронный) характер дела;
- 2) заочный порядок рассмотрения;

3) сокращенный характер всех процедур – от сроков рассмотрения в суде первой инстанции до особенностей исполнения и обжалования [13, с. 23–24].

Вряд ли наличие подобных признаков, характерных для заочного разбирательства исключительно по материалам, предоставленным сторонами, и фактически сближающих процедуру упрощенного разбирательства дел с процедурой по выдаче судебного приказа, может считаться «гарантом» процессуальной формы. У З.А. Папуловой есть свой взгляд на ситуацию: она предлагает выделять *изменчивость процессуальной формы* как ее новое свойство, которое ранее в науке не выделялось. Изменчивость гражданской процессуальной формы – это ее способность приобретать новые черты и свойства под влиянием усложнения гражданских правоотношений, изменений процессуального законодательства, а также специализации судопроизводительной деятельности [13, с. 8].

Данный вывод вряд ли применим к делам упрощенного производства (они не относятся к ситуации «усложнения» гражданских правоотношений). Само же отсутствие судебного разбирательства с

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г. № 17 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса РФ и

Арбитражного процессуального кодекса РФ об упрощенном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

участием заинтересованных лиц и ограничения, сопутствующие обжалованию решений по делам упрощенного производства, – это установленные законом существенные характеристики упрощенного производства, а не «изменчивость» процессуальной формы. В упрощенном производстве исключаются некоторые важные черты процессуальной формы.

5. Выводы

Применительно к делам о привлечении к административной ответственности, в которых за совершение административного правонарушения назначено административное наказание только в виде административного штрафа, максимальный размер которого не превышает 100 тыс. руб., можно констатировать, что они попадают в двойную ло-

вушку: они изначально лишены гарантий процессуальной формы в связи с преобладанием правил КоАП РФ и вторично лишены «остатков» процессуальной формы в связи с попаданием в перечень дел упрощенного производства. Подобная ситуация только добавляет сомнений о правомерности отнесения дел о привлечении к административной ответственности к числу дел, подведомственных арбитражным судам. Можно констатировать, что временной промежуток, предоставленный делам о привлечении к административной ответственности в 2002 г., завершился, и наделение судов полномочиями органа, привлекающего к административной ответственности, не соответствует современным тенденциям развития законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Романов А.А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства / А.А. Романов // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1. – С. 131–136.
2. Громошина Н.А. О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права: продолжение дискуссии / Н.А. Громошина // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 42–46.
3. Старостин С.А. О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях / С.А. Старостин // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 72–75.
4. Стахов А.И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2017. – № 10. – С. 42–47.
5. Воскобитова Л.А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти / Л.А. Воскобитова // Мировой судья. – 2017. – № 2. – С. 28–34.
6. Арбитражный процесс: учеб. для вузов / под ред. Г.Е. Гукасяна. – М.: Проспект, 2006. – 444 с.
7. Аргунов В.В. О «бесспорных» моментах проекта Кодекса административного судопроизводства / В.В. Аргунов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 4. – С. 39–44.
8. Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив / Н.А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2013. – № 3. – С. 47–57.
9. Загривко Д.С. Некоторые проблемы реализации лицом права на защиту на стадии рассмотрения дела об административных правонарушениях / Д.С. Загривко // Современное право. – 2014. – № 11. – С. 94–100.
10. Упоров Д.А. К вопросу о подведомственности арбитражным судам дел об административных правонарушениях / Д.А. Упоров, Е.А. Школяренко // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 5. – С. 42–46.
11. Практика применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации / отв. ред. И.В. Решетникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012. – 492 с.
12. Панова И.В. Проблемы рассмотрения административных дел / И.В. Панова // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 4. – С. 78–108; № 5. – С. 12–46.
13. Папулова З.А. Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З.А. Папулова. – Екатеринбург, 2013. – 26 с.

REFERENCES

1. Romanov A.A. A relationship between the proceedings related to administrative offences and the administrative proceedings. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2017, no. 1, pp. 131–136. (In Russ.).
2. Gromoshina N.A. On the Unity of the Procedure and the Role of Administrative Proceedings in the Russian Law System: Continuation of the Discussion. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 3, pp. 42–46. (In Russ.).
3. Starostin S.A. On necessity and ways of improvement of the legislation on administrative law violations. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 3, pp. 72–75. (In Russ.).
4. Stakhov A.I. On Some Issues of Judicial Review of Administrative Cases Related to Exercise of State Control and Supervision. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2017, no. 10, pp. 42–47. (In Russ.).
5. Voskobitova L.A. Legal Proceedings in Administrative Cases and their Place in the Judiciary System. *Mirovoi sud'ya = Magistrate judge*, 2017, no. 2, pp. 28–34. (In Russ.).
6. Gukasyan G.E. (ed.). *Arbitration process*. Moscow, Prospekt Publ, 2006. 444 p. (In Russ.).
7. Argunov V.V. About the “indisputable” aspects of the draft Code of administrative proceedings. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2014, no. 4, pp. 39–44. (In Russ.).
8. Gromoshina N.A. The Code of Administrative Proceedings: the evaluation of the prospects. *Vestnik grazhdanskogo protsessa = Herald of Civil Procedure*, 2013, no. 3, pp. 47–57. (In Russ.).
9. Zagrivko D.S. Some Problems of Realization of Right to Defense in Administrative Procedure. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2014, no. 11, pp. 94–100. (In Russ.).
10. Uporov D.A., Shkolyarenko E.A. On the Jurisdiction of Commercial Courts over Administrative Offence Cases. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2018, no. 5, pp. 42–46. (In Russ.).
11. Reshetnikova I.V. (ed.). *The practice of application of Arbitration procedure code of the Russian Federation*, 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2012. 492 p. (In Russ.).
12. Panova I.V. Problems of Administrative Case Hearings. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*, 2012, no. 4, pp. 78–108; no. 5, pp. 12–46. (In Russ.).
13. Papulova Z.A. *Accelerated forms of consideration of cases in civil proceedings*, Cand Diss. Thesis. Yekaterinburg, 2013. 26 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Терехова Лидия Александровна – доктор юридических наук, профессор, Почетный работник Высшей школы, заведующая 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: 1478-7958; AuthorID: 678373

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Терехова Л.А. Рассмотрение судами дел о привлечении к административной ответственности / Л.А. Терехова // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 110–116. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).110-116.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Lidia A. Terekhova – Doctor of Law, Professor, Honoured worker of Higher education, Head, Department of Civil and Arbitrary Procedure
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: lydia@civpro.info
SPIN-code: 1478-7958; AuthorID: 678373

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Terekhova L.A. Court proceedings for imposition of administrative sanctions. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 110–116. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).110-116. (In Russ.).

ОСНОВАНИЯ ПЕРЕСМОТРА РЕШЕНИЙ СУДА С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ В АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

В.В. Коряковцев

*Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
Санкт-Петербургский институт (филиал), г. Санкт-Петербург, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –
5 сентября 2018 г.
Дата принятия в печать –
15 октября 2018 г.
Дата онлайн-размещения –
7 декабря 2018 г.

Ключевые слова

Юриспруденция, уголовный процесс, правоприменение, суд присяжных, вердикт, апелляция, приговор, обжалование, существенное нарушение закона, основания пересмотра

Актуальность исследования обусловлена значительным расширением подсудности российского суда с участием присяжных заседателей на уровне районных судов с 1 июня 2018 г. Цель работы – оценка эффективности норм об основаниях пересмотра решений судов с участием присяжных заседателей. Основные результаты. Проанализированы статистические показатели деятельности суда присяжных как суда первой инстанции, а также статистические характеристики решений ВС РФ как суда апелляционной и кассационной инстанций. Выделены основания для отмены или изменения обвинительных и оправдательных решений судов с участием присяжных заседателей, изучена трактовка подобных оснований высшими судебными инстанциями через разрешение конкретных уголовных дел. В выводах предлагается замена действующих оснований для отмены или изменения как обвинительных, так и оправдательных решений судов с участием присяжных заседателей на основания, ранее предусмотренные ст. 465 УПК РСФСР, в силу их более четкого правового содержания.

GROUNDS FOR REVIEW OF COURT DECISIONS BASED ON THE JURY'S DECISION IN THE APPELLATE INSTANCE

Vyacheslav V. Koryakovtsev

All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch), St. Petersburg, Russia

Article info

Received – 2018 September 5
Accepted – 2018 October 15
Available online –
2018 December 07

Keywords

Jurisprudence, criminal trial, law enforcement, jury trial, verdict, appeal, sentence, complaint, substantial breach of law, grounds for judicial review

The subject of the paper is the procedural features and grounds for the appellate revision of the verdict, decided by the court with the participation of jurors. The purpose of the article is to assess the effectiveness of the rules on the grounds for review of courts' decisions based on jury's verdict. The description of methodology. The author uses formal-legal and comparative-legal methods during the scrutinize the text of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and international legislation. The court statistics is also analyzed. The main results and scope of their application. The author gives a general description of the legal concepts of cassation and appeal, their similarities and differences. The paper suggests statistical indicators of the activity of the jury as a court of first instance, as well as statistical characteristics of the decisions of the Supreme Court of the Russian Federation as a court of appeal and as a court of cassation. A brief description of the rules of appeal proceedings, the types of appealed decisions, powers and limits of the rights of appeal are also characterized. It is proposed to analyze the grounds for repealing or changing the accusatory and acquittal decisions of courts with the participation of jurors, the interpretation of such grounds by higher courts through the resolution of specific criminal cases. Specific criminal cases examples are given, and foreign criminal procedure legislation is analyzed. Conclusions. The author suggests to replace the grounds for cancellation or modification of both accusatory and acquittal decisions of courts based on the jury's decision with the grounds previously provided in art. 465 of the Code of Criminal Procedure of the RSFSR because of their clearer legal content.

1. Введение

Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 190-ФЗ¹ предлагается расширение с 1 июня 2018 г. подсудности суда с участием присяжных заседателей за счет умышленного убийства без отягчающих и смягчающих обстоятельств (ч. 1 ст. 105 УК РФ²), умышленного тяжкого вреда здоровью, повлекшего смерть потерпевшего по неосторожности (ч. 4 ст. 111 УК РФ) и нескольких особо тяжких преступлений (например, ст. 277 УК РФ), где невозможно назначение смертной казни или пожизненного лишения свободы (например, в отношении женщин или несовершеннолетних) с передачей подобной категории дел на рассмотрение в суды районного звена с вынесением вердикта шестью присяжными заседателями. Данные изменения повлекут значительное увеличение числа как самих уголовных дел, рассмотренных в первой инстанции с участием присяжных заседателей (примерно до 13–14 тыс. в год вместо нескольких сотен), так и апелляционных жалоб и представлений на подобные приговоры, что объясняет актуальность предлагаемого исследования, актуальность анализа спорных оснований возможного пересмотра решений суда с участием присяжных в апелляции.

С 1 января 2013 г. в полном объеме вступил в действие Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ³, предусматривающий введение единого апелляционного порядка пересмотра приговоров и других решений судов первой инстанции по уголовным делам (как с присяжными заседателями, так и без таковых), не вступивших в законную силу (ранее подобный пересмотр осуществлялся в кассационном порядке). Последующий возможный пересмотр как обвинительных, так и оправдательных решений судов с участием присяжных заседателей, вступивших в законную силу, возможен в стадиях надзорного производства (в российском процессуальном законодательстве был весьма интересный период с 1 июля 2002 г. по 11 мая 2005 г., когда ст. 405 УПК РФ⁴

полностью запрещала поворот к худшему для осужденного в этой стадии) и производства по вновь открывшимся обстоятельствам, что иногда имеет место быть в российской судебной практике.

2. Понятие апелляции и кассации

Действовавшее до указанного периода по основным категориям дел российское кассационное (ныне ему предшествует апелляционное) производство по уголовным делам представляло собой институт проверки не вступивших в законную силу судебных актов, который объединял в себе элементы апелляции и кассации, хотя, по существу, и не являлся ни апелляционным, ни кассационным в традиционном понимании этих процессуальных институтов (недостатками пересмотра до 1 января 2013 г. считалось отсутствие регламентации порядка исследования новых доказательств, а также недопустимость вынесения нового судебного решения, замещающего судебный акт первой инстанции, без его отмены и передачи дела на новое судебное рассмотрение, само апелляционное производство имело место быть только для проверки решений, принятых мировыми судьями).

В Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. устанавливается единый для всех судов общей юрисдикции апелляционный порядок проверки не вступивших в законную силу судебных решений по уголовным делам. Суды кассационной инстанции преобразовываются в апелляционные с сохранением существующей системы судоустройства – районный суд выступает апелляционной инстанцией для судебных актов мирового судьи; суды областного уровня – апелляционной инстанцией для судебных решений районных судов, а также для пересмотра промежуточных судебных решений, вынесенных судами этого же уровня; Верховный Суд РФ – апелляционной инстанцией для судебных актов областного и равного ему судов, в том числе для решений суда с участием присяжных заседателей, не вступивших в законную силу.

¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. (в ред. от 29 декабря 2017 г.) № 190 –ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей» // Российская газета. 2016. 28 июня.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. (в ред. от 31 декабря 2014 г.) № 433-ФЗ «О

внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 31 дек. Данным законом УПК РФ дополнен гл. 45.1 «Производство в суде апелляционной инстанции».

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921.

Суды апелляционной инстанции наделяются следующими полномочиями:

– проверять судебные решения с точки зрения фактических и правовых оснований с вынесением нового судебного акта, полностью замещающего решение суда первой инстанции (за исключением приговора, вынесенного на основе вердикта присяжных заседателей);

– исследовать новые доказательства по правилам производства в суде первой инстанции с учетом особенностей производства в суде апелляционной инстанции;

– проверять производство по делу в полном объеме и в отношении всех осужденных по данному делу в целях устранения возможных судебных ошибок;

– отменять судебный акт, принятый судом первой инстанции, с направлением уголовного дела на новое судебное рассмотрение в тот же суд либо прокурору при наличии оснований, предусмотренных законом (обычно подобное решение принимается при отмене приговора, основанного на вердикте присяжных).

В Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. (упомянутая выше гл. 45.1 УПК РФ) предусматривается детальная регламентация процедуры обжалования судебного акта в апелляционном порядке и производства в суде апелляционной инстанции. В частности, регламентированы вопросы, касающиеся права апелляционного обжалования, перечислены судебные решения, подлежащие обжалованию. Определены порядок и сроки принесения апелляционных жалоб и предъявляемые к ним требования, предмет и сроки апелляционного производства, порядок рассмотрения уголовного дела судом апелляционной инстанции, основания отмены или изменения судебного акта, пределы прав и виды решений суда апелляционной инстанции, требования, предъявляемые к апелляционным решениям.

Характерными чертами предыдущей кассации (в настоящее время это разновидность надзорного производства) до 1 января 2013 г. была возможность:

– обжалования и пересмотра приговора не только с точки зрения наличия нарушений норм права, но и по существу дела, по вопросам факта;

– суда кассационной инстанции внести в приговор необходимые изменения, как с позиции факта, так и с точки зрения права, если это не ухудшало положения осужденного (изменение приговора могло основываться на дополнительных материалах и документах, в том числе тех, которые не были предметом исследования суда первой инстанции);

– по ходатайству стороны непосредственно исследовать доказательства по правилам суда первой инстанции, хотя в основном это использовалось для изучения письменных доказательств.

Суд кассационной инстанции был также не вправе сам постановить приговор вместо отмененного либо принять непосредственно решение, ухудшающее положение осужденного. Даже если по делу было допущено такое нарушение процессуального закона, которое можно восполнить в заседании суда второй инстанции (например, не была проведена необходимая судебно-психиатрическая экспертиза), кассация также не вправе была ее провести без нового рассмотрения дела судом первой инстанции.

Позволим себе не совсем согласиться с категоричным мнением большинства современных исследователей о непригодности апелляции как формы пересмотра решений суда с участием присяжных заседателей, не вступивших в законную силу [1, с. 11], хотя бы в силу того, что черты современной апелляции в отношении пересмотра решений судов присяжных почти тождественны с кассационным порядком пересмотра решений таковых, действовавшим до 1 января 2013 г.

Безусловно, что более логичным, разумным и справедливым представляется кассационный и (или) надзорный пересмотр таковых судебных актов и по основаниям пересмотра решений, вступивших в законную силу, хотя суть дела не в терминологии и не в содержании закона даже, а в том, что суд второй инстанции изначально склонен к отмене оправдательного решения суда присяжных, чему не может не способствовать и не всегда однозначная трактовка действующих оснований для отмены таковых, позволяющая, по мнению автора, отменить любое «неудобное» и «нецелесообразное» решение суда присяжных (хотя по нынешним кассационным основаниям вступившее в силу решение суда присяжных отменить будет существенно сложнее).

С точки зрения идеального правосудия (если таковое вообще возможно), необходим полный запрет отмены оправдательных решений суда с участием присяжных заседателей (подобное наличествует в странах англосаксонского права), за исключением стадии пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам, но к таким кардинальным изменениям современное российское государство, современное российское правосудие и современное российское общество заведомо не готово, да и в некоторых случаях оправдательный вердикт присяжных (например, в уголовном деле Тапия Ф., о котором

речь пойдет ниже) вызывает крайне обоснованные сомнения, требующие хотя бы попытки его отмены в апелляции или кассации. С точки зрения справедливого правосудия (таковое, наверное, возможно с точки зрения соблюдения формальных правил), решение суда с участием присяжных заседателей (хотя бы оправдательное) должно возможно отменяться или изменяться в апелляции новым составом присяжных заседателей, как это предусмотрено, например, во Франции.

3. Статистика обжалования решений суда с участием присяжных заседателей

Следует сказать, что до недавнего времени количество обжалованных и опротестованных приговоров, постановленных судами присяжных, имело устойчивую тенденцию к постоянному росту. Если в 2000 г. Кассационной палатой Верховного Суда РФ, например, было рассмотрено 59 дел в отношении примерно 200 человек, в 2002 г. – 195 дел на 340 лиц, в 2003 г. – 290 дел на 551 лицо, в 2004 г. – 549 дел в отношении 1 017 человек, то в 2005 г. – 426 дел в отношении 844 человек (695 осужденных, 148 оправданных, в отношении 1 человека на определение)⁵. В 1994 г., например, было удовлетворено 42,9 % кассационных жалоб и протестов (представлений), в 1999 г. – более 50 %, в 2000 г. – свыше 60 %.

В 2004 г. судами с участием присяжных заседателей оправдано 16 %, в 2005 г. – 17, 6 % от числа лиц, в отношении которых судами с участием присяжных заседателей вынесены свои решения. В последующие годы этот показатель будет сохраняться примерно на том же уровне: 2010 г. – 17 %, 2011 г. – 15 %, 2012 г. – 17 %, 2013 г. – осуждено 760 человек, оправдано – 191, 2014 г. – осуждено 673 лица, оправдано – 102, в 2016 г. – осуждено 361 лицо, оправдано – 60 человек, в 2017 г. осуждено 448 лиц, оправданно 51.

В законную силу вступает примерно половина оправдательных решений суда присяжных (в 2000 г., например, вступили в силу оправдательные приговоры в отношении примерно 7 % оправданных, в 1999 г. – 8 %, в 2017 г. апелляция отменила решения суда присяжных в отношении 35 % оправданных), остальные оправдательные приговоры отменяются

Кассационной палатой (ныне – Судебной коллегией по уголовным делам) Верховного Суда РФ по протестам (ныне – представлениям) прокуроров и жалобам потерпевших (и их представителей) с направлением дел на новое судебное рассмотрение⁶.

Более частую отмену оправдательных решений присяжных подтверждает их соотношение с отменными обвинительными решениями. В 2016 г. отменены обвинительные приговоры в отношении 9,14 % осужденных и 56,67 % оправданных, в 2004 г. – в отношении 67 осужденных и оправдательные приговоры в отношении 84 человек (всего отменено Судебной коллегией Верховного Суда оправдательных приговоров в отношении 151 человека), приговоры, вынесенные 83 лицам, изменены, в 2003 г. – в отношении 28 осужденных (5 %) и 34 оправданных (24 %), в 2002 г. в отношении 5,9 % осужденных и 32,4 % оправданных, в 2001 г. – 6,7 % осужденных и 43 % оправданных, в 2000 г. – 10, 7 % осужденных и 54,9 % оправданных, в 1997 г. – 16 % осужденных и 48,6 % оправданных, в 1996 г. – 20,6 % осужденных и 30,7 % оправданных.

Сопоставление указанных цифр позволяет сделать вывод, что как в 1990-е гг., так и в начале XXI в. (в 2005 г. обвинительные приговоры отменены в отношении 101 осужденного (14,5 %), а оправдательные – в отношении 72 человек (47 %), изменены приговоры в отношении 65 осужденных⁷) оправдательные приговоры в суде присяжных отменяются примерно в 5 раз чаще, чем обвинительные.

Для сравнения укажем, что Судебной коллегией Верховного Суда РФ в 2000 г. в кассационном (ныне – апелляционном) порядке было отменено обвинительных приговоров судов без участия присяжных заседателей в отношении 553 осужденных (5,9 %), оправдательных на 105 человек (35,4 %), в 2004 г. обвинительные в отношении 304 человек (3,9 %), оправдательные в отношении 151 человека (45,8 %)⁸, в 2005 г. – обвинительные в отношении 345 осужденных, а оправдательные в отношении 110 человек. В 2013 г. апелляционными инстанциями рассмотрено 306,7 тыс. уголовных дел, отменено 4 975 обвинительных приговоров (в том числе по реабили-

⁵ Российская юстиция. 2001. № 6. С. 24; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6. С. 28; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 8. С. 23; Российская юстиция. 2015. № 12. С. 56; Трифонова Е. Присяжные теперь оправдывают реже // Независимая газета. 2018. 10 апр. URL: http://www.ng.ru/politics/2018-04-10/1_7208_sud.html.

⁶ Российская юстиция. 2001. № 6. С. 24.

⁷ Верховный Суд РФ: офиц. сайт. URL: <http://www.vsrp.ru/>.

⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 7. С. 21; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 8. С. 23.

тирующим основаниям – 79), по 394 делам вынесены оправдательные решения, в 2016 г. рассмотрено 145 006 апелляционных жалоб и представлений, отменено 7 769 обвинительных приговоров, 18 361 обвинительный приговор был изменен, вынесено 829 оправдательных решений⁹.

Современная статистика показывает определенное «выравнивание» вышеуказанных показателей суда присяжных, хотя подобное можно объяснить указанием числа осужденных, а не числа соответствующих уголовных дел с процентным соотношением. Так, за первое полугодие 2010 г. в отношении решений судов с участием присяжных, не вступивших в законную силу, было рассмотрено 283 дела на 646 лиц (539 осужденных, 106 оправданных и одно лицо, признанное подлежащим принудительному лечению). Отменено обвинительных приговоров с направлением на новое судебное рассмотрение в отношении 34 человек, изменено в отношении 24, оправдательные решения отменены в отношении 24 лиц.

За второе полугодие 2013 г., например, по апелляционным жалобам и представлениям на решения судов с участием присяжных заседателей было рассмотрено 244 дела на 395 лиц (332 осужденных и 63 оправданных, отменены приговоры в отношении 19 осужденных и 14 оправданных, изменены приговоры в отношении 27 осужденных).

Нами уже отмечалось, что в странах англосаксонской системы права оправдательный вердикт является практически окончательным и не может быть обжалован обвинителем или кем бы то ни было еще. В Великобритании, например, обжалование оправдательного приговора возможно только по очень узкому кругу оснований, например, запугивание или давление на присяжного или свидетеля или потенциального свидетеля, при отсутствии какого-либо оправдательного приговора не было бы вынесено. Обвинительное решение на основе вердикта присяжных подлежит обязательной отмене, если вердикт лишен разумных оснований, или не подкреплен необходимым образом доказательствами, или неправильно разрешен вопрос права, или по каким-либо причинам нарушены интересы правосудия [2, с. 219–223]. Апелляция обвинения на оправдание в английской судебной системе впервые была закреплена Законом 1972 г. об уголовном правосудии и

представляла собой по сути обращение за разъяснениями чисто правового характера. При вынесении в апелляции альтернативного вердикта в деле с обвинительным актом с двумя пунктами обвинения (например, кража и укрывательство краденого), с оправданием присяжными по второму пункту обвинения, апелляция не может заменить данное оправдание вердиктом о виновности по второму пункту, даже если такая замена кажется правильной [3, с. 525–526, 530–531].

В американском судопроизводстве как судья в суде первой инстанции, так и суд апелляционной инстанции могут отменить только обвинительный вердикт, если он не основан на достаточных доказательствах. Может быть, это связано и с тем, что свыше 90 % уголовных дел в США заканчиваются сделками о признании вины (соглашение между обвиняемым и обвинением, согласно которому в обмен на признание вины снижается тяжесть обвинения путем перекалфикации на менее тяжкое преступление или на какое-то особое смягчение наказания), из чего следует, что в судах присяжных США рассматриваются лишь те дела, где обвиняемый спорит против существа обвинения и не признает свою вину [4, с. 174–175, 298–299, 465–468].

4. Порядок апелляционного производства

Порядок обжалования, опротестования и проверки не вступивших в законную силу приговоров и постановлений суда присяжных в УПК РСФСР¹⁰ определялся правилами, предусмотренными разделом IV с особенностями, установленными гл. 38 (к предмету обжалования, основаниям для отмены или изменения судебных решений, вынесенных в суде присяжных, последствиям рассмотрения жалобы или протеста).

УПК РФ 2001 г. не выделяет в отдельную главу правила апелляционного пересмотра решений суда присяжных, т. е. в упомянутой выше гл. 45.1 предлагается общий порядок (правила) подобного пересмотра с некоторыми особенностями для суда присяжных.

Укажем, что на обжалование промежуточных и итоговых решений в суде с участием присяжных заседателей распространяются общие правила апелляционного производства касательно:

- круга лиц, имеющих право обжалования,
- извещения о поданных представлениях и жалобах,

⁹ Судебный департамент при Верховном Суде РФ: офиц. сайт. URL: <http://www.cde.ru/index.php?id=2>.

¹⁰ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

- сроков обжалования,
- порядка восстановления пропущенного срока,
- приостановления исполнения приговора, постановления, определения,
- решений судьи, которые не могут быть обжалованы,
- процессуальных сроков рассмотрения дела в суде второй инстанции,
- открытого рассмотрения уголовного дела за общими исключениями, предусмотренными ст. 241 УПК РФ, и т. д.

Предметом обжалования в апелляционном порядке (в соответствии с ч. 3 ст. 389.2 УПК РФ), например, могут быть:

- обвинительные и оправдательные приговоры суда с участием присяжных, постановленные на основании вердикта присяжных;
- постановления председательствующего в суде присяжных о прекращении уголовного дела на предварительном слушании и в ходе судебного разбирательства;
- постановления председательствующего судьи о возвращении дела прокурору для устранения препятствий слушания дела в суде в порядке ст. 237 УПК РФ;
- иные постановления, принятые по результатам предварительного слушания, за исключением, например, постановлений о назначении судебного заседания в части определения времени, места и даты слушания;
- постановления суда, вынесенные при разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора.

Не подлежат, в частности, обжалованию в апелляционном порядке судебные решения:

- 1) о порядке исследования доказательств;
- 2) об удовлетворении или отклонении ходатайств участников судебного разбирательства (например, решения об исключении из рассмотрения доказательств, признанных недопустимыми);
- 3) о мерах по обеспечению порядка в зале судебного заседания;
- 4) о роспуске коллегии присяжных заседателей и направлении уголовного дела на новое рассмотрение иным составом суда со стадии предварительного слушания при несогласии председательствующего с обвинительным вердиктом присяжных (ч. 5 ст. 348 УПК РФ). Подобное иногда объясняется тем, что, вероятно, законодатель занял такую позицию в силу того, что в данном случае производство по уголовному делу не заканчивается и при необходимо-

сти стороны могут реализовать свое право на обжалование судебного решения после нового рассмотрения [5, с. 112].

5. Основания пересмотра обвинительных решений суда с участием присяжных заседателей

Как упоминалось, приговоры и постановления, вынесенные судом с участием присяжных заседателей в краевом, областном и им равном суде (на уровне субъекта федерации), обжалуются в Судебную коллегию Верховного Суда РФ (ранее – Кассационную палату), которая рассматривает жалобы и представления (прежде – протесты) в составе трех профессиональных судей. Обжалование решений районных судов с участием присяжных заседателей предполагается в Судебную коллегию по уголовным делам суда субъекта федерации (введение окружных апелляционных судов вряд ли как-то повлияет на качество самого апелляционного пересмотра и вряд ли сделает более удобной саму процедуру обжалования).

Во Франции, например, как говорилось, апелляция подается в Кассационный суд Франции, какой и определяет новый суд ассизов (под таковым понимается суд, состоящий из присяжных заседателей и трех профессиональных судей, совместно принимающий решение как о виновности подсудимого, так и о мере наказания), который будет рассматривать дело в составе 12 новых присяжных (вместо 9 при первоначальном слушании дела) и 3 новых магистратов (профессиональных судей). Новый обвинительный приговор может быть вынесен, если не менее 10 членов апелляции придут к выводу о виновности лица [6, с. 292–294].

Оснований для отмены или изменения обвинительных судебных решений российского суда присяжных в апелляции предусмотрены п. 2–4 ст. 389.15 (п. 2 и 8 ст. 389.17 УПК РФ детализируют существенные нарушения уголовно-процессуального закона, являющиеся безусловными основаниями для отмены или изменения обвинительного решения суда присяжных) и ч. 1.1 ст. 389.22 УПК РФ.

Например, п. 1 ч. 1 ст. 465 УПК РСФСР в качестве еще одного основания для отмены или изменения как обвинительного, так и оправдательного приговора присяжных в кассационном (ныне – апелляционном) порядке указывал на односторонность или неполноту судебного следствия (односторонность или неполнота предварительного расследования основанием для отмены или изменения решения суда присяжных и, соответственно, для подачи жалобы или протеста не являлась, не является и не может яв-

ляться в силу особенностей рассмотрения дела в суде присяжных), возникшую ввиду ошибочного исключения из разбирательства дела допустимых доказательств, которые могут иметь существенное значение для исхода дела; неисследования существенных для исхода дела доказательств, подлежащих обязательному исследованию в силу прямого указания закона (например, нарушение требования закона об обязательном исследовании заключения эксперта, невыяснения обстоятельств, которые должны быть исследованы по постановлению судьи, вынесенному по результатам предварительного слушания о направлении дела для производства дополнительного расследования) или обстоятельств, указанных в определении кассационной инстанции, передавшей дело на новое судебное рассмотрение; необоснованного отказа стороне в исследовании доказательств, которые могут иметь существенное значение для исхода дела (например, в истребовании документов); исследования в судебном заседании недопустимых доказательств, если это могло иметь существенное значение для исхода дела, например оглашение в суде показаний мужа подсудимой, которому не была разъяснена ст. 51 Конституции РФ.

УПК РФ вместо данного основания отмены или изменения решения для судов без участия присяжных заседателей в ст. 389.16 предусматривает несоответствие выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам дела, установленным судом первой инстанции (например, выводы суда не подтверждаются доказательствами и рассмотрены в судебном заседании, или суд не учел обстоятельства, которые могли существенно повлиять или повлиять на его выводы).

В соответствии с вышеупомянутыми статьями УПК РФ для решений суда присяжных к действующим основаниям отмены или изменения обвинительных приговоров на основе обвинительного вердикта присяжных относится:

1. Существенные нарушения уголовно-процессуального закона (пожалуй, это наиболее часто встречающееся основание в судебной практике, данный термин использовался и в УПК РСФСР в п. 2

ч. 1 ст. 465), которые путем лишения или ограничения гарантированных УПК РФ прав участников уголовного судопроизводства, несоблюдения процедуры судопроизводства или иным путем повлияли или могли повлиять на постановление законного, обоснованного и справедливого приговора. Конкретный перечень этих (условных) оснований в ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ не приводится.

Судя по изученной и наблюдаемой практике, к таковым нарушениям могут относиться, например, несоблюдение порядка рассмотрения ходатайств сторон, неправильное формирование коллегии присяжных, нарушение председательствующим принципа объективности при произнесении напутственного слова (напоминание присяжным заседателям только уличающих или только оправдывающих подсудимого доказательств, исследованных в суде, их оценка, выражение в какой-либо форме своего мнения по вопросам, поставленным перед коллегией присяжных заседателей) при своевременности заявления об этом сторон, неправильная постановка вопросов присяжным¹¹, нарушение порядка совещания присяжных, присутствие в совещательной комнате помимо коллегии присяжных и запасных присяжных, исследование в присутствии присяжных недопустимых доказательств¹², непредоставление подсудимому возможности выступить в прениях сторон при обсуждении последствий вердикта присяжных. Достаточно характерно, что примеры присутствия присяжных в совещательной комнате в течение трех или менее часов (что также является существенным нарушением), когда ответы на вопросы были приняты не единогласно, а большинством голосов, можно обнаружить как в судебной практике 1990-х гг. [7, с. 88], так и современной российской судебной действительности¹³.

По одному из изученных уголовных дел, например, в кассационной (ныне – апелляционной) инстанции при рассмотрении частных жалоб подтвердились такие нарушения, как вынос вопросного листа за пределы здания суда и разглашение вердикта до его официального провозглашения, что и повлекло роспуск коллегии присяжных¹⁴.

¹¹ По этому основанию был отменен обвинительный приговор суда присяжных в отношении Б, осужденного на насильственные сексуальные действия в отношении не достигшей 14-летнего возраста. См.: Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 23 октября 2013 г. № 78 –АПУ13 – 41СП // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 15 августа 2013 г. № 19-АПУ13-16СП // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 15 января 2014 г. № 23-АПУ13-11СП // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Архив Верховного Суда РФ. Д. № 18-кпооо-11 сп.

Безусловно, что в практической деятельности следует руководствоваться и безусловным перечнем процессуальных существенных нарушений, предусмотренных п. 2 и 8 ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ (вынесение решения незаконным составом коллегии присяжных заседателей¹⁵ и нарушение тайны совещания коллегии присяжных заседателей).

2. Неправильное применение уголовного закона (в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 465 УПК РСФСР – неправильное применение закона к обстоятельствам дела, как они были установлены судом присяжных), например нарушение требований Общей части УК РФ при сложении назначаемых наказаний или при назначении наказания при обвинительном вердикте присяжных со снисхождением.

3. Несправедливость приговора (назначение несправедливого наказания по п. 3 ч. 1 ст. 465 УПК РСФСР), например назначение максимального наказания без наличияотячающих таковое обстоятельств.

4. Противоречивость обвинительного приговора и вердикта присяжных, если подобные противоречия не могут быть устранены в апелляционной инстанции.

В связи с этим нам не совсем понятно мнение С.А. Пашина о том, что обвинительный приговор суда присяжных можно отменить только в силу существенных нарушений уголовно-процессуального закона и противоречивости обвинительного приговора и обвинительного вердикта присяжных [8, с. 33]. Думается, что неправильное применение уголовного закона возможно как при вынесении самого вердикта присяжных, так и в ходе обсуждения последствий подобного вердикта, так и при постановлении приговора на основе вердикта присяжных. Несправедливость приговора возможна в подавляющем случае при постановлении такового по причинам, указанным выше.

Д.В. Шараповой указывается, что, «согласно практике Верховного Суда РФ, не могут быть приняты во внимание доводы апелляционной жалобы:

- 1) о недостаточности и противоречивости доказательств виновности;
- 2) о недостоверности доказательств и неправильности вердикта;
- 3) по вопросам виновности осужденного и оценки присяжными заседателями исследованных в судебном заседании доказательств;

4) о ином толковании доказательств, на основе которых вынесен вердикт;

5) о том, что доказательства не подтверждают виновности осужденного» [10, с. 2318]. При достаточно негативном отношении автора к современной российской судебной системе в силу обвинительного уклона в ее деятельности, все-таки подобными аргументами вряд ли можно обосновать требование пересмотра в силу особенностей рассмотрения дела в суде присяжных.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, укажем, что согласно ст. 846-2 b УПК Испании в апелляционном порядке обвинительный или оправдательный приговор, постановленный на основании вердикта присяжных, может быть отменен по одному из следующих оснований:

1) процедура или приговор содержат нарушение процессуальных норм и гарантий, ставших причиной отсутствия надлежащей защиты, если по поводу этих нарушений стороной были заявлены возражения; заявление подобных возражений не является необходимым, если указанное нарушение относится к нарушению конституционного права;

2) приговор нарушает положения закона или конституционные права подсудимого применительно к юридической квалификации деяния осужденного или определению наказания или применительно к мерам безопасности и гражданской ответственности;

3) был потребован роспуск суда присяжных вследствие отсутствия существенных доказательств виновности подсудимого, однако эта просьба была отклонена председательствующим без указания причин;

4) был назначен, но не был произведен роспуск суда присяжных;

5) в связи с тем, что рассмотренные на слушании доказательства не дают достаточных оснований для вынесения обвинительного приговора, была нарушена презумпция невиновности [9].

Своеобразный порядок пересмотра приговоров, постановленных судом на основании вердикта присяжных заседателей, предусмотрен УПК Австрии, где закреплена возможность пересмотра в альтернативном – апелляционном либо в кассационном – порядке.

¹⁵ Так, был отменен обвинительный приговор присяжных по причинам несоблюдения правил роспуска двух предыдущих коллегий присяжных, что повлекло признание незаконным формирование третьего состава коллегии присяж-

ных заседателей. См.: Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 4 сентября 2014 г. № 22-АПУ14-4СП // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 6. С. 31–32.

Кассационный и апелляционный порядки проверки приговора суда присяжных в Австрии не конкурируют друг с другом, поскольку применяются по различным основаниям.

Кассационное обжалование приговора, постановленного судом присяжных, допускается только на основании тех обстоятельств, что были установлены судом первой инстанции, и тех доказательств, что были исследованы в судебном заседании. Представление новых доказательств и указание новых обстоятельств в кассационной жалобе не допускаются.

Кассационными основаниями для отмены или изменения такого приговора, согласно п. 345 УПК Австрии, являются следующие нарушения закона:

1) ненадлежащий состав суда применительно к трем профессиональным судьям и восьми присяжным заседателям (наличие оснований для отвода, незаконная замена присяжного запасным, отсутствие кого-либо из судей или присяжных во время судебного разбирательства и т. д.);

2) проведение судебного разбирательства в отсутствие защитника;

3) исследование в судебном заседании недопустимых доказательств (ранее аннулированных актов дознания или следствия);

4) такое нарушение норм УПК, которое является безусловным основанием к отмене приговора суда;

5) неудовлетворение ходатайства жалобщика, имеющее существенное значение для правильного разрешения дела, либо вынесение приговора на основании неполного установления обстоятельств дела вопреки возражениям жалобщика, либо нарушение принципов уголовного судопроизводства, либо наличие иных нарушений, ставящих под сомнение чистоту (качество) процесса;

6) нарушение закона при постановке вопросов присяжным заседателям;

7) дача неправильного правового наставления председательствующего присяжным перед их удалением в совещательную комнату;

8) неполнота или противоречивость вердикта присяжных заседателей;

9) ошибочное или нарушающее закон представление присяжным возможности внести исправление в вердикт;

10) следующее из представленных документов наличие серьезных сомнений в правильности вердикта присяжных по установленным в судебном заседании существенным обстоятельствам дела;

11) превышение судом присяжных своих полномочий;

12) допущение нарушений уголовно-правового характера при вынесении приговора, неправильная оценка существенных обстоятельств дела при решении вопроса о наказании или допущение нарушений при оценке тяжести содеянного.

Процедурой рассмотрения кассационной жалобы Верховным Судом Австрии не предусматривается исследование каких-либо доказательств, проверка приговора осуществляется по материалам дела.

По итогам кассационной проверки суд может вынести одно из следующих решений: оставление обжалуемого приговора без изменения; отмена приговора и направление уголовного дела в суд первой инстанции на новое судебное рассмотрение (при наличии процессуальных кассационных оснований). Отмена приговора и постановление нового приговора (при наличии материально-правовых нарушений); изменение приговора.

Апелляционный порядок обжалования применяется только при оспаривании приговора в части назначения наказания (вида наказания, дополнительного наказания и т. д.), а также по имущественным требованиям (решение о конфискации, в части разрешения вопроса об иске и т. п.). При рассмотрении апелляционной жалобы стороны могут приводить новые доказательства и указывать суду апелляционной инстанции на обстоятельства, не исследованные при рассмотрении дела в суде первой инстанции.

Апелляционное производство завершается оставлением обжалуемого приговора суда присяжных без изменения, или решением о некомпетентности суда (применительно к удовлетворению жалобы), или внесением изменений в приговор, или отменой приговора и направлением дела на новое судебное рассмотрение [11, с. 139–146, 149–152].

Апелляционная (прежде – кассационная) инстанция по УПК РФ, проверяя законность, обоснованность и справедливость приговора (законность и обоснованность иных решений суда первой инстанции), не может, как упоминалось, рассмотреть (оценить) обоснованность и мотивированность вердикта присяжных и приговора, вынесенного на его основании.

Отметим, что УПК РФ в п. 2–4 ст. 389.15 предусматривает три тождественных основания отмены или изменения обвинительных решений как для суда присяжных, так и для суда без участия таковых (для последних имеются еще три основания для пересмотра, например несоответствие выводов суда фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленным судом первой инстанции).

В соответствии со ст. 389.20 УПК РФ последствиями рассмотрения апелляционной (прежде – кассационной) жалобы или представления в отношении обвинительного решения суда присяжных могут быть:

– решение об оставлении приговора (или иного обжалуемого судебного решения) суда присяжных без изменения, а жалобы или представления без удовлетворения (например, несмотря на доводы защиты (адвокат просил о переквалификации с умышленного на неосторожное преступление) о том, что, присяжные, признав доказанность факта совершения действий (выстрелы с расстояния не более 130 см), повлекших причинение К. потерпевшим огнестрельных ранений, исключили из вердикта слово «прицельно», не установив тем самым умысла на причинение тяжкого вреда здоровью, приговор Челябинского суда присяжных был оставлен без изменения, так как в двух последующих ответах на основные вопросы присяжные признали, что эти действия совершил К. и он виновен¹⁶);

– отмена обвинительного приговора и прекращение дела при наличии оснований, предусмотренных ст. 24, 25, 27, 28 УПК РФ, что в отношении суда присяжных можно встретить крайне редко (например, в 2005 г. в отношении двух осужденных судом присяжных обвинительные приговоры были отменены с прекращением дела в полном объеме);

– отмена постановления судьи, вынесенного в предварительном слушании, и передача дела на новое рассмотрение в тот же суд со стадии предварительного слушания;

– отмена в соответствии с ч. 1 ст. 389.22 УПК РФ обвинительного приговора суда присяжных и направление дела на новое рассмотрение в тот же суд первой инстанции со стадии предварительного слушания или судебного разбирательства, или действий суда после вынесения вердикта присяжных заседателей (в случаях выявления таких нарушений уголовно-процессуального и (или) уголовного закона, которые неустранимы в суде апелляционной инстанции); еще одним вариантом в соответствии с ч. 3 ст. 389.22 УПК РФ может быть возвращение уголовного дела прокурору, если при рассмотрении уголовного дела с обвинительным приговором в

апелляции будут выявлены процессуальные нарушения, предусмотренные ст. 237 УПК РФ; в 2013 г. ст. 389.22 была дополнена уже упоминавшейся ч. 1.1, предусматривающей отмену и возвращение уголовного дела с обвинительным приговором, противоречащим вердикту присяжных и при наличии оснований, предусмотренных ч. 1, на новое рассмотрение в суд, постановивший приговор, но иным составом суда с момента, следующего за провозглашением вердикта присяжных;

– внесение изменений в приговор в силу нарушений уголовно-процессуального закона, в случае неправильного применения уголовного закона и несправедливости приговора (несоответствие назначенного судом наказания тяжести преступления и личности осужденного).

В соответствии с ч. 3 ст. 360 УПК РФ (в ред. до 1 января 2013 г.) кассационная инстанция непосредственно вправе была изменить соответствующее судебное решение, если оно не изменяется в худшую для осужденного сторону (смягчить наказание или применить уголовный закон о менее тяжком преступлении). Так, кассационным определением Военной коллегии Верховного Суда РФ из обвинительного приговора Северо-Кавказского окружного военного суда с участием присяжных заседателей было исключено указание о признании обстоятельством, отягчающим наказание подсудимых, совершение разбойного нападения в составе группы лиц, снижено назначенное наказание и внесены иные изменения в приговор в пользу подсудимых¹⁷.

По ч. 3 и 4 ст. 465 УПК РСФСР Кассационная палата Верховного Суда РФ не могла отменить оправдательный приговор, определение о прекращении дела или иное решение, вынесенное в пользу подсудимого, по мотивам существенного нарушения его прав (например, отменить оправдательный приговор в связи с тем, что замена защитника была произведена без согласия обвиняемого), пересмотреть приговор по мотиву нарушения председательствующим принципа объективности в его напутственном слове, если сторонами не были заявлены возражения непосредственно после его произнесения.

По Уставу уголовного судопроизводства 1864 г.¹⁸, например, приговоры, постановленные окружным

¹⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 5. С. 27.

¹⁷ Судебная практика по уголовным делам Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека / сост. Е.Н. Трикоз. М.: Городец, 2006. С. 624–631.

¹⁸ Устав уголовного судопроизводства с позднейшими узаконениями, законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами Министра Юстиции / сост.: М.П. Шрамченко, В.П. Ширковым. СПб.: Изд. Юрид. Книж. Магазина К.К. Мартынова, 1913. 1368 с.

судом с участием присяжных, считались окончательными, т. е. они не могли быть обжалованы в апелляционном порядке. Окончательные приговоры (как обвинительные, так и оправдательные) могли быть отменены только в кассационном порядке как по жалобам участвующих в деле лиц, так и по протестам или представлениям лиц, коим вверен прокурорский надзор (ст. 855 Устава уголовного судопроизводства). Исключение составляло правило ст. 818 Устава уголовного судопроизводства, когда суд имел право направить дело на рассмотрение нового состава присяжных, если единогласно признает, что решением присяжных осужден невиновный. Решение нового состава считалось окончательным и могло быть обжаловано только в кассации.

Кассационные жалобы и протесты на окончательные приговоры подавались в уголовно-кассационный департамент Сената и допускались:

1) в случае явного нарушения прямого смысла закона и неправильного толкования его при определении преступления и рода наказания;

2) в случае нарушения столь существенных обрядов и форм судопроизводства, что без их соблюдения невозможно признать приговор в силе судебного решения (например, если председатель суда не произносил присяжным напутственного слова или при жеребьевке на билетах были указаны не фамилии заседателей, а только соответствующие им номера);

3) в случае нарушения пределов ведомства или власти, законом представленной судебному установлению (ст. 912 Устава уголовного судопроизводства).

В кассационных жалобах нельзя было ссылаться на новых свидетелей, которые могут доказать невиновность подсудимого, ходатайствовать о дополнении дела новыми обстоятельствами, своевременно не указанными, предоставлять документы, не изученные судом, доказывать обоснованность отвода, сделанного в суде, указывать на неправильную оценку признания подсудимого в суде или показаний свидетелей.

В соответствии со ст. 913 Устава уголовного судопроизводства ошибка в ссылке на закон (при определении преступления или проступка и назначении наказания) не рассматривалась как повод к отмене приговора, если назначенное наказание соответствовало закону, хотя и не тому, на который сделана неправильная ссылка в судебном решении.

При совокупности преступлений и проступков неправильное применение закона к менее опасному преступному деянию, когда это обстоятельство не

влияло на более серьезное наказание, также не рассматривалось как повод к отмене (ст. 914 Устава уголовного судопроизводства). Неприменение, например, закона о давности к одному из преступных деяний, в котором подсудимый признан виновным, если оно не повлияло на назначенное за более важное преступление наказание, не рассматривалось как повод к отмене приговора.

В соответствии со ст. 915 Устава уголовного судопроизводства постановление судом приговора, не согласного с решением присяжных заседателей, или несмягчение судом наказания, когда присяжными при решении было признано, что подсудимый заслуживает снисхождения, не могло быть поводом к отмене решения присяжных, а рассматривалось лишь как основание к отмене приговора суда, основанного на этом решении.

Само кассационное производство осуществлялось по правилам ст. 916–933 Устава уголовного судопроизводства. По получении жалобы или представления первоприсутствующий в кассационном департаменте назначал день для доклада одного из сенаторов. Протесты лиц прокурорского надзора предварительно рассматривались в распорядительных заседаниях департамента. Дело могло слушаться как всем присутствием департамента, так и присутствиями отделений такового. Участники дела в сенат не вызывались, но их присутствие при рассмотрении не запрещалось. Сам доклад с определенным его содержанием проходил в публичном заседании устным выступлением с возможностью оглашения письменных материалов дела. Затем заслушивались объяснения участников дела и заключение Обер-Прокурора, после чего по сложным делам докладчик по делу предлагал проект вопросов, подлежащих разрешению. Список вопросов утверждался Сенатом и провозглашался первоприсутствующим. Как и приговор, решение выносилось в особой (совещательной) комнате, на основе внутреннего убеждения из оценки всех доказательств в совокупности путем голосования по каждому вопросу после предварительного совещания, принималось решение большинством голосов, при равенстве голосов предпочтение отдавалось тому решению, за которое голосовал председательствующий, или более благоприятному решению для подсудимого, если голос председательствующего не давал перевеса. Само публично оглашаемое решение могло состоять в оставлении, отмене или изменении приговора. Дальнейшие жалобы на решения Сената не допускались и не принимались.

6. Основания пересмотра оправдательных решений суда присяжных

В соответствии со ст. 389.25 УПК РФ оправдательный приговор современного суда присяжных может быть отменен по представлению прокурора или жалобе потерпевшего лишь при наличии таких существенных нарушений уголовно-процессуального закона, которые:

1) ограничили право прокурора, потерпевшего или его представителя на представление доказательств (например, незаконный отказ в удовлетворении ходатайств о приобщении к делу доказательств);

2) либо повлияли на содержание поставленных перед присяжными вопросов или на содержание данных ими ответов на них;

3) либо при неясном и противоречивом вердикте присяжных председательствующий не указал им на подобное нарушение и не предложил вернуться в совещательную комнату для внесения уточнений в вопросный лист (данное основание было добавлено в УПК РФ гл. 45.1).

Все вышеуказанные (и иные¹⁹) основания достаточно успешно применялись и применяются российскими судами для отмены оправдательных решений судов присяжных. Например, в уголовном деле с оправдательным вердиктом в отношении К. и Ч., обвинявшихся в умышленном убийстве с отягчающими обстоятельствами, апелляция направила дело на новое рассмотрение по причинам существенных нарушений, которые могли (по мнению апелляции) повлиять на содержание ответов присяжных на поставленные им вопросы (сокрытия некоторыми присяжными информации о своих судимостях или многократных привлечении к административной ответственности, а также судимостях своих родственников, ссылки на недопустимые доказательства, заявления о незаконных методах воздействия на следствии, искажение защитой сути процессуальных документов, постановка вопросов, которые не могут ставиться в присутствии присяжных²⁰).

Подобные нарушения достаточно типичны для оправдательных вердиктов присяжных как в 1990-е гг., так и в настоящее время, но крайнее удивление с точки зрения как науки, так и практики и даже негодование автора (адвоката с почти тридцатилетним стажем) вызывает решение Судебной коллегии при Верховном Суде РФ, оставившего в силе оправдательный приговор Московского городского суда присяжных в отношении известного пластического хирурга Тапия Ф, обвинявшегося в многолетних и многократных половых преступлениях против своих детей (родного сына и приемной дочери). Допуская определенный субъективизм личных оценок (автор представлял интересы потерпевшей стороны в надзорном производстве) укажем, что в деле имелось множество процессуальных нарушений (подобных нарушениям в вышеуказанном примере, что в подавляющем большинстве случаев влечет отмену оправдательного приговора присяжных), на что указывалось и в апелляционном представлении трех представителей государственного обвинения и нескольких апелляционных жалобах представителей потерпевших (например, в суде первой инстанции было отведено около 70 недопустимых вопросов защиты, сделанных при присяжных, а самой защите было вынесено несколько десятков замечаний в порядке ст. 258 УПК РФ за нарушение требований ст. 336 УПК РФ), но обжалуемое решение апелляцией по непонятным причинам было оставлено в силе²¹, что в очередной раз показывает отсутствие единообразия в практике и четкого понимания оснований для отмены или изменения решений оправдательных присяжных. Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ²² подобные половые преступления были исключены из подсудности суда присяжных, но вряд ли подобные частные изменения закона могут пресечь иные подобные прецеденты по иной категории уголовных дел.

В одном из уголовных дел председательствующий судья отказал в удовлетворении ходатайства государственного обвинителя об оглашении показаний обвиняемой на предварительном следствии в

¹⁹ Одной из причин отмены оправдательного решения суда присяжных были некорректные высказывания адвоката подсудимого в адрес председательствующего судьи. См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8. 45–46.

²⁰ Апелляционное определение СК по уголовным делам ВС РФ от 5 июня 2018 г. № 32-АПУ 18-бсп // Верховный Суд РФ: офиц. сайт.

²¹ Архив Московского городского суда. 2013. Уголовное дело № 2-122/13.

²² Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52. Ст. 6997.

качестве свидетеля из-за неполного разъяснения ей положений ст. 51 Конституции РФ, в том числе право не давать показания против «других лиц». Приговор по данному делу был отменен и дело направлено на новое рассмотрение, так как Конституция РФ и ст. 47 УПК РФ не содержат нормы, которые бы обязывали следователя разъяснять обвиняемому право не свидетельствовать против «других лиц», не указанных в ст. 51 Конституции РФ²³.

В другом случае государственному обвинителю было отказано в отложении дела слушанием с целью принятия мер для обеспечения явки в суд свидетеля обвинения, что и было судом второй инстанции расценено как ограничение права государственного обвинителя на предоставление присяжным заседателям доказательств, которые могли иметь существенное значение для дела²⁴.

Еще в одном деле с отмененным фактически оправдательным приговором на основании фактически оправдательного вердикта обвинению было отказано в исследовании протоколов осмотра места происшествия, предметов, обыска в части оглашения пояснений, участвовавших в них потерпевших и других лиц по фактическим обстоятельствам проведения, протокола явки с повинной одного из подсудимых, показаний двух свидетелей по факту обнаружения у двух подсудимых оружия и взрывчатых веществ, что и послужило причиной отмены почти полностью оправдательного решения²⁵.

В аналогичном деле обвинению было отказано в оглашении при присяжных дополнительных показаний подсудимого Т. на следствии в качестве обвиняемого и просмотре видеозаписи данного допроса по причине признания подобного недопустимыми доказательствами (допрос проводился следователем-криминалистом, не включенным в следственную группу, а при видеозаписи не были указаны сведения о наименовании записывающего устройства). Суд второй инстанции посчитал, что гособвинению в этом было отказано необоснованно, так как, в частности, никто из участников допроса не возражал против ведения допроса следователем-криминали-

стом, последний мог участвовать в отдельных следственных действиях, не принимая дело к своему производству, по поручению руководителя следственного органа, фактически вопросы следователем-криминалистом задавались с согласия следователя, а отсутствие сведений о наименовании записывающего устройства являлось единственным формальным нарушением требований ч. 4 ст. 190 УПК РФ, которое могло быть устранено в ходе судебного заседания²⁶.

К существенным нарушениям уголовно-процессуального закона, повлиявшим на содержание поставленных перед присяжными заседателями вопросов и ответов на них и повлекшим отмену оправдательных приговоров, судебная практика, как уже упоминалось, относит неправильное формулирование вопросного листа председательствующим; неясность или противоречивость вердикта присяжных; ссылки стороны защиты в прениях и судебном следствии на незаконные методы воздействия на предварительном следствии; ссылки на доказательства, не исследованные в судебном заседании; исследование в присутствии присяжных доказательств, не подлежащих исследованию в их присутствии; выяснение законности проведения следственных действий; необъективность напутственного слова председательствующего, незаконное воздействие на присяжных путем намеренного искажения допустимых доказательств²⁷. Анализ первых решений Кассационной Палаты Верховного Суда РФ в свое время показал, что одной из наиболее распространенных причин отмены приговоров было неправильное употребление специфически юридических терминов, нарушение порядка совещания присяжных, голосования и вынесения вердикта [12, с. 97, 105].

Данная формулировка носит достаточно неопределенный процессуальный характер, в него можно включить любое процессуальное нарушение, в том числе намеренно допущенное (при отношении к уголовному процессу как к состязанию, отстаиванию пресловутой чести мундира и т. п.) председательствующим или государственным обвинителем

²³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6. С. 31.

²⁴ Там же.

²⁵ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2014 г. № 41-АПУ14-46СП // СПС «Консультант Плюс».

²⁶ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 31 июля 2012 г. № 89-012-30СП // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ См., напр.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6. С. 29–31; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 2. С. 19–20; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 5. С. 25–26; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 8. С. 27–28.

при наличии серьезных опасений вынесения оправдательного вердикта присяжными заседателями.

Согласимся, что по буквальному смыслу данной нормы должно быть с достоверностью установлено, что подобные процессуальные нарушения повлияли на содержание не только поставленных вопросов, но и ответов на них. Учитывая тайну совещания присяжных заседателей, возможность достоверного установления факта влияния процессуальных нарушений на ответы присяжных весьма проблематична [13, с. 736]. В ч. 2 исключенного на сегодня п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 23 от 22 ноября 2005 г. «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» (с изменениями и дополнениями на 15 мая 2018 г.), например, указывалось, что нарушения председательствующим требований ч. 2 ст. 338 УПК РФ (отказ стороне защиты в постановке вопросов о наличии по уголовному делу фактических обстоятельств, исключающих ответственность подсудимого за содеянное или влекущих за собой его ответственность за менее тяжкое преступление) не могут являться основанием для отмены оправдательного вердикта. В отношении иных запретов использования процессуальных нарушений для отмены оправдательных приговоров в данном постановлении ничего не говорится.

По нашему мнению, для предотвращения подобных ситуаций и обеспечения стабильности как обвинительных, так и оправдательных решений суда присяжных следует вернуться к перечню четырех вышеупомянутых процессуальных нарушений, предусмотренных ранее п. 1 ч. 1 ст. 465 УПК РСФСР.

В известнейшем деле В.И. Засулич (1878) в кассационном протесте на оправдательный вердикт присяжных, например, указывалось семь весьма спорных процессуальных нарушений, допущенных, по мнению автора протеста, председательствующим по делу (А.Ф. Кони), и одним из оснований была ссылка на допрос по ходатайству защиты (якобы не относящихся к делу) свидетелей избитых политзаключенных и телесного наказания одного из них, что Правительствующий Сенат и использовал для отмены оправдательного приговора [14, с. 66–67]. Отметим, что Устав уголовного судопроизводства

1864 г. предлагал одинаковые поводы кассационного пересмотра для окончательных приговоров какковыми являлись и приговоры окружного суда с участием присяжных и всех приговоров судебных палат.

В современной российской практике в деле Т. и К. неясность и противоречивость вердикта присяжных также была одним из оснований отмены фактически оправдательного приговора, так как в вопросе № 1 присяжные дали положительный ответ о событии преступления с использованием обреза охотничьего ружья для убийства, а отвечая на вопрос № 5 не согласились, что Тимофеев перевозил данный обрез и совершал выстрел из такового в день установленного события преступления, но при ответе на вопрос № 14 согласились, что в день убийства обрез был при Тимофееве в течении семи часов (в том числе и во время вменяемого убийства). В данном случае ответы присяжных на вопросы № 1 и 14 противоречили их ответу на вопрос № 5²⁸.

В аналогичном деле по обвинению Ч. и В. в ответах присяжных на четыре вопроса имелись противоречия и неясности в доказанности вменяемых им деяний относительно их умысла на хищение чужого имущества, которые не были устранены председательствующим, как не были устранены и неточности и неясности в ответах, касающихся перечисления конкретного имущества, похищенного осужденными²⁹.

Для сравнения укажем, что, основными доводами апелляционных (прежде – кассационных) жалоб со стороны защиты являются ссылки на необъективность председательствующего, упоминание при слушании сведений о предыдущих судимостях, исключение допустимых доказательств, использование недопустимых доказательств, отказ в вызове дополнительных свидетелей, противоречивость и неясность вердикта присяжных, незаконные методы воздействия на следствии, нарушение порядка замены комплектного присяжного на запасного, несогласие с оценкой доказательств, отказ защите в постановке вопроса о наличии фактического обстоятельства, исключающего ответственность подсудимого либо влекущего за собой его ответственность за менее тяжкое преступление, нарушение права на защиту, повторное участие судьи в рассмотрении уголовного дела³⁰. В одном из уголовных дел приго-

²⁸ Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2012г. № 89-012-30СП // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Определение Верховного Суда РФ от 5 февраля 2014 г. № 41-АПУ14-1СП // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ См., напр.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 2. С. 35–36; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 5. С. 24–26; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 8. С. 25–26. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8. С. 45–46.

вор был отменен, например, из-за технических ошибок при составлении обвинительного вердикта, что повлекло новое судебное рассмотрение в этом же суде, но в ином составе судей с точно таким же решением.

Основными доводами апелляционных (прежде – кассационных) жалоб и представлений со стороны обвинения (в большинстве случаев государственных обвинителей) на оправдательные решения являются ссылки на наличие признательных показаний на следствии, исключение допустимых доказательств (и наоборот), противоречивость вердикта, незаконное воздействие на присяжных родственников подсудимого или адвоката, их заявления в процессе о незаконных методах ведения следствия, рассмотрение дела в отсутствие потерпевших, отказ в допросе в качестве свидетелей оперативных работников, попытки продолжения допроса несовершеннолетней потерпевшей стороной защиты в присутствии подсудимого, который на время ее допроса из зала суда удалялся, неразъяснение присяжным заседателям, возвратившимся из совещательной комнаты, результатов экспертиз вещественных доказательств и оглашение материалов дела в части, выгодной адвокатам, незаконный состав суда присяжных заседателей³¹.

Достаточно интересно, что до недавнего времени можно было встретить случаи, когда основным доводом представления указывалось, что «присяжные заседатели субъективно подошли к обсуждению поставленных перед ними вопросов при всей очевидности установления события преступления материалами дела», «при всей очевидности совершения преступления при ответе о наличии его события дан отрицательный ответ», «материалами дела вина подсудимых полностью установлена, однако присяжные заседатели дали неправильную оценку доказательствам и необоснованно оправдали подсудимых»³². Отметим, что Кассационная палата (ныне – Судебная коллегия по уголовным делам) в данных ситуациях обоснованно оставляла оправдательные решения без изменений, так как оценка преступности или виновности является исключительной компетенцией (правом) суда присяжных и по данным основаниям приговор, вынесенный на основе вер-

дикта суда с участием присяжных, обжалован и отменен быть не может³³.

На сегодня самым серьезным ограничением прав защиты в суде присяжных, по мнению действующих адвокатов, является отмена оправдательных или частично оправдательных приговоров из-за того, что адвокат, обвиняемый или свидетели пытались убедить суд в том, что признательные показания на следствии были даны обвиняемым в результате незаконных методов воздействия (подобное не запрещено в уголовном процессе США). При отмене таких решений обычно указывается, что в суде должны были исследоваться только фактические обстоятельства дела и не могли упоминаться обстоятельства, не подлежащие рассмотрению в суде присяжных, т. е. присяжные не могут решать вопрос оценки допустимости доказательств [15, с. 188–190]. Несмотря на подобные запреты, в методических пособиях 1990-х гг. все-таки фактически рекомендовалось защите попытаться поставить под сомнение признание вины подсудимыми на предварительном следствии при слушании дела с участием присяжных заседателей [16, с. 132–133].

Нами уже приводились примеры обоснованных случаев отмены оправдательных решений присяжных. Добавим, что, в частности, в деле по обвинению Е. в особо злостном хулиганстве, применении насилия и оскорблении представителей власти приговор был отменен по причине необоснованного отказа стороне обвинения (нарушен принцип состязательности) в исследовании показаний не явившихся в суд двух незаинтересованных свидетелей поведения Е., показания которых на следствии в суде не оглашались, а причина неявки их в суд не выяснялась.

В деле Н., оправданного за непричастностью к совершению умышленного убийства с отягчающими обстоятельствами, причиной отмены оправдательного приговора было нарушение председательствующим требований ст. 346 и 340 УПК РФ в силу незаконного воздействия на присяжных заседателей намеренным искажением адвокатом допустимых доказательств (отверстия в вещественном доказательстве были сделаны экспертом при его исследовании, а предмет, принадлежавший подсудимому,

³¹ См., напр.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 5. С. 25–26; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 1. С. 24; Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 4. С. 17–18.

³² См., напр.: Определение Судебной коллегии Верховного суда РФ от 12 ноября 2013 г. № 78-АПУ13-43СП // СПС «КонсультантПлюс».

³³ См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 21 марта 2013 г. № 47-013-17СП // СПС «КонсультантПлюс». В данном деле некоторые подсудимые жаловались на несоответствие фактических обстоятельств дела вердикту присяжных.

ранее отверстий не имел). В деле по обвинению С. в умышленном убийстве с отягчающими обстоятельствами и квалифицированном взяточничестве (оправдан Ставропольским судом присяжных) имели место нарушения председательствующим своего напутственного слова, в котором он (судья по протоколу судебного заседания) по сути исследовал доказательства и дал им свою оценку. Помимо этого, присяжные четыре раза (в одном случае уже во время начавшегося оглашения старшиной их вердикта) возвращались в совещательную комнату для устранения противоречивости вердикта, но без разъяснений председательствующего, в чем состоят эти противоречия, что в итоге и повлекло признание их вердикта в кассации (ныне – апелляции) неясным и противоречивым. Невыполнение требований об обязательном напоминании в напутственном слове присяжным содержания доказательств, исследованных в судебном заседании повлекло и отмену одного из оправдательных решений Краснодарского суда присяжных.

С другой стороны, например, на законных основаниях были отклонены представления на оправдательный приговор в отношении заведующей отделением медсанчасти З., обвинявшейся в получении взятки, соединенной с ее вымогательством, и в другом подобном деле, когда председательствующий обоснованно отказал в исследовании с участием присяжных заседателей недопустимых доказательств, а именно материалов оперативно-розыскной деятельности, полученных с нарушением действующего законодательства [17, с. 351–353], а также в деле с оправдательным вердиктом присяжных в отношении К., обвинявшегося в насильственных действиях сексуального характера в отношении малолетней, где прокурор в представлении без наличия к тому оснований ссылался на вступление в силу Федерального закона, исключającego из подсудности суда присяжных подобные половые преступления, как основание для отмены оправдательного решения³⁴.

Предлагаемая к изучению практика (ровно как и требования справедливости) вряд ли позволяет высказывать мнение о полном запрете отмены оправдательных решений суда присяжных, но в плане минимально-возможных преобразований это

позволяет реализовать в отношении решений районных судов с участием присяжных заседателей (хотя бы в отношении определенного круга субъектов) в недалеком будущем.

Вышеперечисленные основания отмены решения присяжных как по действующему УПК РФ, так и по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. (отметим, что в дореволюционный период присяжными оправдывалось до трети подсудимых, а профессиональными судьями даже чуть больше) и (в значительной степени) по УПК РСФСР представляются достаточно размытыми и оценочными с правовой точки зрения (в особенности второе основание в ч. 1 ст. 389.25 УПК РФ) и позволяющими, как уже говорилось, по сути отменить любое неприемлемое (по мнению вышестоящей инстанции) решение (по большей части оправдательное) суда присяжных по усмотрению и трактовке Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ и судебной коллегии по уголовным делам судов субъекта федерации, каковые, скорее всего, будут рассматривать апелляции на решения районных судов с участием присяжных заседателей.

Для сравнения, новый УПК Республики Казахстан³⁵ в ч. 2 ст. 662 не включает в основания пересмотра оправдательного решения присяжных в апелляции неясность и противоречивость вердикта, предлагая в качестве таковых: нарушения уголовно-процессуального закона, которые ограничили право прокурора, потерпевшего или его представителя на предоставление доказательств; повлекли исключение допустимых доказательств; повлияли на неправомерное формирование коллегии присяжных заседателей; обсуждение вопросов, которые не подлежали обсуждению в присутствии присяжных; неверное формулирование вопросов для присяжных; неверное проведение судебных прений.

5. Выводы

В связи с вышеизложенным можно утверждать, что усилению гарантий прав личности в суде присяжных при сохраняющемся обвинительном уклоне российского правосудия, во-первых, может способствовать апелляционный пересмотр решений суда с участием присяжных заседателей (хотя бы оправдательных или хотя бы решений, вынесенных на уровне

³⁴ Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ вступил в законную силу в начале января 2014 г., а само слушание дела было начато 23 декабря 2013 г., в силу чего представление было оставлено без удовлетворения // Бюллетень Верховного суда РФ. 2015. № 4. С. 17–18.

³⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014 г. № 15-I, 15-II. Ст. 88.

суда субъекта федерации) новым составом присяжных заседателей, а не тремя профессиональными судьями, может быть, с принятием присяжными апелляционного решения совместно с профессиональными судьями. Во-вторых, необходимо возвращение в УПК РФ в качестве оснований для отмены или изменения решений судов присяжных в апелляции оснований, ранее предусмотренных ст. 465 УПК РСФСР, в силу их более четкой и однозначной формулировки (как для обвинительных, так и для оправдательных решений суда с участием присяжных заседателей) с указанием перечня безусловных существенных нарушений уголовно-процессуального закона, только по каковым возможна отмена или изменение оправдательных решений суда

присяжных (в настоящее время существенные нарушения, предусмотренные ст. 389.25 УПК РФ, трактуются судебной практикой достаточно широко и далеко не всегда в пользу подсудимого). Думается, для пересмотра обвинительных решений присяжных могут быть оставлены в качестве оснований пересмотра как безусловные, так и условные существенные нарушения уголовно-процессуального закона. В-третьих, необходим запрет отмены оправдательных решений присяжных по основаниям, не указанным в апелляционных жалобах или представлениях, поданных на эти решения (отметим, что до 1 января 2013 г. УПК РФ в ч. 2 ст. 360 ограничивал пределы кассационного пересмотра не вступившего в законную силу судебного решения той частью, в которой оно обжаловано).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Рахметуллина О.Р. Суд присяжных как форма народного участия в отправлении правосудия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Р. Рахметуллина. – Челябинск, 2013. – 20 с.
2. Уилшир А.М. Уголовный процесс / А.М. Уилшир. – М.: Гос. изд-во иностр. лит., 1947. – 502 с.
3. Уолкер Р. Английская судебная система / Р. Уолкер. – М.: Юридическая литература, 1980. – 631 с.
4. Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки / У. Бернам. – М.: Новая юстиция, 2006. – 1216 с.
5. Агабаева А.В. Процессуальные особенности апелляционного обжалования прокурором приговоров, постановленных при производстве в суде с участием присяжных заседателей / А.В. Агабаева. – Криминалистика. – 2014. – № 1. – С. 111–116.
6. Михайлов П.Л. Суд присяжных во Франции: становление, развитие и трансформация / П.Л. Михайлов. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 428 с.
7. Радутная Н.В. Вердикт присяжных заседателей / Н.В. Радутная // Рассмотрение дел судом присяжных: науч.-практ. пособие. – М.: Юридическая литература, 1998. – С. 86–101.
8. Пашин С.А. Обжалование приговора в апелляционном порядке. Апелляционная жалоба / С.А. Пашин. – М.: Центр содействия реформе уголовной юстиции, 2017. – 52 с.
9. Насонов С.А. Модели пересмотра не вступивших в законную силу приговоров, постановленных на основании вердикта присяжных в России и зарубежных странах / С.А. Насонов // Lex Russica. – 2013. – № 4. – С. 379–390.
10. Шарапова Д.В. Основания апелляционного обжалования приговора, постановленного с участием присяжных заседателей / Д.В. Шарапова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2316–2319.
11. Бутов В.Н. Уголовный процесс Австрии / В.Н. Бутов. – Красноярск: Изд-во Краснояр. гос. ун-та, 1988. – 200 с.
12. Прокурор в суде присяжных: метод. пособие / отв. ред. В.В. Воскресенский. – М., 1995. – 132 с.
13. Смирнов А.В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / А.В. Смирнов, К.Б. Калиновский. – СПб.: Питер, 2004. – 848 с.
14. Ларин А.М. Из истории суда присяжных в России / А.М. Ларин. – М.: Рос. прав. акад., 1995. – 102 с.
15. Защита по уголовному делу: пособие для адвокатов / под ред. Е.Ю. Львовой. – М.: Юристъ, 1999. – 216 с.
16. Защитник в суде присяжных / Л.Б. Алексеева и др. – М.: Рос. прав. акад. М-ва юстиции РФ, 1997. – 151 с.
17. Коряковцев В.В. Суд присяжных в России: история и современность / В.В. Коряковцев. – СПб.: Алет-Пресс, 2015. – 413 с.

REFERENCES

1. Rakhmetullina O.R. *The jury as a form of people's participation in the administration of justice*, Cand. Diss. Thesis. Chelyabinsk, 2013. 20 p. (In Russ.).
2. Wilshere A.M. *Criminal procedure*. Moscow, State Publishing House of Foreign Literature, 1947. 502 p. (In Russ.).
3. Walker R.J. *The English legal system*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1980. 631 p. (In Russ.).
4. Burnham W. *Introduction to the Law and Legal System of the United States*. Moscow, Novaya yustitsiya Publ., 2006. 1216 p. (In Russ.).
5. Agabayeva A.V. Procedural peculiarities of the prosecutor's appeal against sentences adjudicated in jury trial. *Kriminalist*, 2014, no. 1, pp. 111–116. (In Russ.).
6. Mikhailov P.L. *The jury in France: formation, development and transformation*. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsentr Press Publ., 2004. 428 p. (In Russ.).
7. Radutnaya N.V. The verdict of the jurors, in: *Rassmotrenie del sudom prisyazhnykh*, scientific and practical guide. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1998, pp. 86–101. (In Russ.).
8. Pashin S.A. *Appeal against the verdict on appeal. Appeal complaint*. Moscow, Center for Assistance to Criminal Justice Reform Publ., 2017. 52 p. (In Russ.).
9. Nasonov S.A. Models of revision of unenforceable sentences, decided on the basis of the verdict of jury in Russia and foreign countries. *Lex Russica*, 2013, no. 4, pp. 379–390. (In Russ.).
10. Sharapova D.V. Grounds for appealing the sentence passed by the court and the jury. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 10, pp. 2316–2319. (In Russ.).
11. Butov V.N. *The Criminal Process of Austria*. Krasnoyarsk, Krasnoyarsk State University Publ., 1988. 200 p. (In Russ.).
12. Voskresenskii V.V. (ed.). *The prosecutor in the jury*, methodical manual. Moscow, 1995. 132 p. (In Russ.).
13. Smirnov A.V., Kalinovskii K.B. *Commentary on the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation*. St. Petersburg, Piter Publ., 2004. 848 p. (In Russ.).
14. Larin A.M. *From the history of the jury in Russia*. Moscow, The Russian Law Academy Publ., 1995. 102 p. (In Russ.).
15. L'vova E.Yu. (ed.). *Protection in a criminal case, legal aid*. Moscow, Yurist Publ., 1999. 216 p. (In Russ.).
16. Alekseeva L.B., Grigor'eva N.V., Radutnaya N.V., Shurygin A.P. *Defender in jury trial*. Moscow, Russian right academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation Publ., 1997. 151 p. (In Russ.).
17. Koryakovtsev V.V. *The jury in Russia: history and modernity*. St. Petersburg, Alef-Press Publ., 2015. 413 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коряковцев Вячеслав Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), Санкт-Петербургский институт (филиал) 199034, Россия, г. Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., 19
e-mail: vvkoryakovtsev@rambler.ru
SPIN-код: 6993-2457; AuthorID: 564749

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Коряковцев В.В. Основания пересмотра решений суда с участием присяжных заседателей в апелляционной инстанции / В.В. Коряковцев // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 117–134. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).117-134.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Vyacheslav V. Koryakovtsev – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminal Procedure All-Russian State University of Justice, St. Petersburg Institute (Branch) 19, 10-ya liniya V.O., St. Petersburg, 199034, Russia
e-mail: vvkoryakovtsev@rambler.ru
SPIN-code: 6993-2457; AuthorID: 564749

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Koryakovtsev V.V. Grounds for review of court decisions based on the jury's decision in the appellate instance. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 117–134. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).117-134. (In Russ.).

УСЛОВНОСТЬ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШТРАФА)

В.М. Степашин

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

Информация о статье

Дата поступления –

10 сентября 2018 г.

Дата принятия в печать –

20 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

На примере уголовного наказания в виде штрафа рассматривается условность уголовной репрессии как один из ее параметров. Предлагается новая редакция ч. 5 ст. 46 УК РФ, определяющая правовые последствия неуплаты осужденным штрафа. Новая модель последствий неуплаты штрафа предполагает соблюдение ряда предлагаемых условий.

Ключевые слова

Экономия репрессии, замена наказания более строгим, наказание, уголовное наказание, штраф, лишение свободы, уголовное право, правоприменение

THE ARBITRARINESS OF CRIMINAL PUNISHMENT (THE EXAMPLE OF THE FINE)

Vitaly M. Stepashin

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2018 September 10

Accepted – 2018 October 20

Available online –

2018 December 07

The subject. The paper deals with the problem of arbitrariness of criminal punishment in case of replacement of fine with other types of criminal penalties.

The purpose of the paper is to identify the criteria to replace the fine to more severe kind of punishment.

Methodology. The author uses the methods of analysis and synthesis, as well as dialectic approach. The formal-legal interpretation of the Criminal Codes and of the Russian Federation researches of familiar criminalists is also used.

The main results and scope of their application. The arbitrariness of repression as its indicator means the possibility of changing the quality, quantity and (or) intensity of repression depending on the convicted person's compliance with the imposed regime, including the replacement of the assigned measure of state coercion with a more severe one.

The author proposes a new version of pt. 5 of art. 46 of the Criminal Code of the Russian Federation. A new model of the consequences of non-payment of a penalty involves the observance of several conditions: 1) every sanctions, including penalty of a fine, should be submitted to the alternative punishment; 2) every sanction, including a penalty of fine and imprisonment, should be submitted to the "intermediate" punishment; 3) selecting the replacement of punishment should be due to unpaid fines and to provide a factual and not a formal toughening of punishment; 4) should establish the possibility of replacing the fine with imprisonment in proportion to the unpaid amount of the fine.

The results of research may be used as the basis of correction of the Criminal Code of the Russian Federation and judicial practice. The paper may also inspire new researches concerning replacement of criminal punishment.

Conclusions. The current system of replacing the fine does not correspond to the idea of saving repression. The new scheme of replacement of criminal punishment proposed in the paper is less arbitrary.

Keywords

Economy of repression, replacement of punishment by more severe, punishment, criminal punishment, fine, imprisonment, criminal law, law enforcement

1. Понятие условности репрессии и ее отражение в уголовном законе

Условность репрессии как ее показатель означает возможность изменения качества, количества и (или) интенсивности репрессии в зависимости от соблюдения осужденным режима отбывания соответствующей меры, включая замену назначенной меры государственного принуждения более строгой. В действующем законодательстве отсутствует универсальное решение вопроса о последствиях уклонения от отбывания наказания. Помимо отсутствия единого алгоритма определения таких последствий, универсального понятия злостного уклонения от отбывания наказания и других мер ответственности, законодательство изобилует пробелами или недостаточно эффективными решениями в части определения злостности уклонения от конкретных видов наказания и их конкретных последствий. Оптимизация репрессии, ее экономия, с учетом рассматриваемого показателя, возможна по двум направлениям: 1) уточнение в уголовно-исполнительном законе понятий злостного уклонения от соответствующих видов наказания; 2) уточнение последствий уклонения в УК РФ¹.

2. Обстоятельства, учитываемые при определении последствий уклонения от уплаты штрафа

Уголовно-правовые последствия злостного уклонения от отбывания конкретных видов наказания также должны быть исчерпывающе предусмотрены УК РФ. Однако *правовые последствия уклонения осужденного от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, определены в действующем УК РФ и УИК РФ*². Они заключаются в обязательной замене штрафа более строгой мерой государственного принуждения, но ч. 10 ст. 103 Федерального закона «Об исполнительном производстве»³ предусматривает в таких случаях возможность принудительного взыскания штрафа. Принудительное взыскание штрафа предусмотрено и в случае, если штраф за преступление, совершенное несовершеннолетним, не уплачен лицом, на которое судом возложена обязанность его уплаты, в срок для добровольного исполнения (п. 3 ч. 10 ст. 103). Подобные предписания *вовсе отсутствуют* в УК РФ. Безусловно, *возможность принудительного взыскания штрафа, назначенного в качестве ос-*

новного наказания, целесообразна прежде всего как альтернатива замене штрафа более строгим наказанием либо предваряющая такую замену мера [1, с. 75], однако подобное решение должно содержаться непосредственно в уголовном законе.

При замене наказания более строгим *учитывается фактически отбытая осужденным часть наказания*, назначенного судом, однако это правило безосновательно не предусмотрено в отношении *штрафа*⁴, на что, в частности, обращает внимание Р.С. Рыжов, справедливо полагающий, что отбытая осужденным часть наказания в обязательном порядке должна учитываться [2, с. 95].

В литературе справедливо отмечается, что и пропорции, по которым производится замена, выбраны произвольно, а в некоторых случаях вопреки желанию законодателя возможно даже смягчение наказания вместо его ужесточения [3, с. 310]. Очевидно, что такие пропорции должны быть оптимизированы, что является предметом самостоятельного исследования.

Обращает на себя внимание *неоправданная дифференциация последствий злостного уклонения от отбывания штрафа и ограничения свободы*. Законодательное решение о последствиях злостного уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве дополнительного наказания, подвергалось заслуженной критике, а Ю.М. Ткачевский называл его «большим недостатком» [4, с. 75]. Представляется, что необходимо вернуться к первоначальной редакции ч. 5 ст. 46 УК РФ, установив единые последствия неуплаты штрафа в установленный срок независимо от того, в качестве основного или дополнительного наказания была предусмотрена эта принудительная мера. Такой подход нашел поддержку в современных научных исследованиях [5, с. 5–6; 6, с. 7–8, 20]. Более того, ч. 5 ст. 46 УК РФ предусматривает два варианта замены штрафа, назначенного в качестве основного наказания. Разделение последствий неуплаты штрафа в зависимости от способа исчисления штрафа подверглось обоснованной критике, поскольку оно не могло привести единообразия в судебную практику [7, с. 64]. Столь разные последствия неуплаты штрафа в ряде случаев исключают возможность сложения штрафа, назначенного по совокуп-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

³ Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁴ См., напр.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8. URL: http://vsrf.ru/vscourt_detale.php?id=8844.

ности преступлений и приговоров, создавая неоправданные трудности как при определении окончательного наказания, так и при его исполнении.

3. Наказания, используемые в качестве замены штрафа при уклонении от его оплаты

Проведенное исследование показало, что идее экономии репрессии в наименьшей степени соответствует именно система замены штрафа более строгим видом наказания. Резкие возражения вызывала и модель замены штрафа более строгим наказанием в пределах санкции. В литературе обращалось внимание на наличие в УК РФ санкций, в которых предусмотрен только штраф, либо в качестве альтернативы предлагается другой вид наказания, назначаемый обязательно с дополнительным наказанием в виде штрафа, либо наказания, применение которых к конкретному осужденному невозможно в силу прямого законодательного запрета, либо только лишение свободы [8, с. 272; 9, с. 607; 10; 11]. В качестве заменяющих штраф наказаний, в частности, могут выступить обязательные, исправительные, принудительные работы, ограничение свободы, арест, а в случаях, предусмотренных законом, и лишение свободы. При этом следует учитывать, что в отношении *всех* указанных мер государственного принуждения установлены существенные ограничения в применении. Как следствие, это в отдельных случаях исключает саму возможность замены назначенного судом наказания, от отбывания которого имело место злостное уклонение, более строгой мерой государственного принуждения, поскольку *все* наказания-«заменители» не могут быть применены к отдельным категориям осужденных.

По этой модели штраф может быть заменен любым видом наказания, указанным в соответствующей санкции, включая лишение свободы (притом что само по себе наличие в одной санкции альтернатив в виде лишения свободы и штрафа несовместимо по существу, так как создается привилегия более состоятельным гражданам [12, с. 25–31]). Г.К. Буранов в связи с этим обращает внимание на явный парадокс: самое мягкое наказание может быть заменено самым строгим [11, с. 3].

Вопрос о возможности использования лишения свободы в качестве наказания-«заменителя» рассматривался нами ранее в рамках общей характеристики института замены [13]. При рассмотрении специфики репрессивности отдельных видов наказания этот вопрос заслуживает особого внимания: насколько соотносимы наименее репрессивные виды наказания (штраф, обязательные работы) и лишение свободы. Допустима ли такая замена в отношении самых щадя-

щих видов наказания. При этом особенно важно учитывать особенности восприятия наказания осужденными, в том числе несовершеннолетними. Ведь нередко осужденные и сами выражают желание «отсидеть положенный срок» [14, с. 43], поскольку для подростка в своей среде отбыть лишение свободы «престижнее» выполнения в свободное время общественно полезных работ; на практике можно столкнуться с бравированием подростком тем, что он побывал в местах лишения свободы [15, с. 38].

В юридической литературе не раз высказывалась точка зрения о недопустимости такой замены, создающей привилегию состоятельным гражданам [16–18]. Высказывается и противоположное мнение [7, с. 64; 19]. Отмечается, что еще в дореволюционной России допускалась замена штрафа на иные виды наказания, вплоть до тюремного заключения, для полной выплаты штрафа с предоставлением компенсации за отбытые в тюрьме дни [20]. Обращается внимание на аналогичную схему замены в зарубежном законодательстве [21]. Другие учёные допускают подобную замену, но с существенными оговорками [8, с. 275; 22, с. 129].

Справедливо обращается внимание на то, что закон не предусматривает четкого эквивалента таких замен в зависимости от размера штрафа, отсутствуют критерии для определения продолжительности нового вида наказания, назначаемого в порядке замены [11]. Как обращалось внимание ранее, де-факто штраф может быть более строгим видом наказания, чем лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, обязательные работы, исправительные работы, а потому заменять более строгое наказание при злостном уклонении от его исполнения фактически более мягким противоречит самой сути наказания. В.Д. Филимонов считает неясным, как можно, например, заменить штраф в размере 1 млн руб. исправительными работами [9, с. 608]. В этом отношении высказано и довольно сомнительное предложение – при замене штрафа на исправительные работы не устанавливать их срок и исполнять наказание до тех пор, пока сумма удержаний не достигнет размера штрафа [23, с. 451].

Поскольку неясно, каким иным наказанием и в каком размере может быть заменен штраф, признается целесообразным установить вид заменяющего наказания и коэффициент (эквивалент) замены [24, с. 197; 5, с. 14]. Правильно отмечается, что возможность замены штрафа на любое иное наказание, в любом размере, за исключением лишения свободы,

недопустима [25, с. 8]. Так, М.М. Нурмиев рекомендует избирать заменяющее наказание в зависимости от размера первоначально назначенного штрафа [6, с. 7–8, 20]. Однако, трудно согласиться с тем, что при замене наказания следует исходить из размера назначенного штрафа, а не суммы, которая не была уплачена.

И.Н. Лемперт предлагает при замене штрафа более строгим наказанием установить *требование пропорциональности*, при этом общий срок лишения свободы не может превышать пяти лет [26, с. 8, 22]. Различные модификации пропорций предлагают А.В. Жуков [5, с. 5–6], Д.С. Дядькин [27], В.А. Уткин [22, с. 129]. Предлагаемые варианты совершенствования механизма замены штрафа более строгим видом наказания заслуживают изучения, но выглядят небесспорными, поскольку они, прежде всего, не решают проблемы выбора судом адекватного «заменяющего» вида наказания (суд сможет заменить назначенное ранее наказание как на исправительные работы сроком на два года, так и на лишение свободы продолжительностью пять лет). К сожалению, система санкций как таковая в действующем законодательстве отражена весьма условно, но мы полагаем, что реализация подобного предложения не устранил существующий дисбаланс между тяжестью деяния и предусмотренным за него наказанием (в том числе – при применении правил о замене наказания более строгим).

По мнению С.Ф. Милюкова и О.В. Старкова, определенным ориентиром в этом направлении может служить ч. 3 ст. 30 ранее действовавшего УК РСФСР 1960 г.⁵, в соответствии с которым суд имел право заменить неуплаченную сумму штрафа исправительными работами из расчета: один месяц исправительных работ за два МРОТ [28, с. 70]. В.А. Жабский предлагает осуществлять замену неуплаченного штрафа или неуплаченной части штрафа общественными работами, а не в пределах санкции, предусмотренной соответствующей статьей Особенной части УК РФ (ст. 46) [29, с. 32]. Однако в этом случае существенным препятствием для исполнения замещающего наказания станут ограничения по их применению, установленные уголовным законом. С.С. Уткина, пытаясь разрешить исследуемую проблему, сопоставляет максимальные значения штрафа и обязательных работ [30, с. 158]. При этом, во-первых, по-прежнему не решается проблема избрания судом вида замещающего наказания, невоз-

можность применения отдельных мер государственного предупреждения к ряду категорий осужденных, не проводится связь между предлагаемой пропорцией и законодательными пределами для обязательных и исправительных работ. Кроме того, остается неразрешенным вопрос о возможных пропорциях при замене штрафа иными, более строгими видами наказания (например, лишением свободы).

4. Выводы

Действующая система замены штрафа не соответствует идее экономии репрессии. В связи с этим предлагается новая редакция ч. 5 ст. 46 УК РФ: «В случае злостного уклонения от уплаты штрафа невыплаченная часть штрафа заменяется иным наказанием, за исключением лишения свободы, в пределах санкции, предусмотренной соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса, либо лишением свободы из расчета один день лишения свободы за ... МРОТ. Срок наказания в виде лишения свободы не может превышать пределов, установленных ст. 15 настоящего Кодекса для категории совершённого виновным преступления. При невозможности замены штрафа более строгим видом наказания, а также в случае неуплаты штрафа в срок для добровольного исполнения лицом, на которое судом возложена обязанность его уплаты за преступление, совершенное несовершеннолетним, взыскание штрафа производится в принудительном порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве»».

Как отмечалось выше, идея замены штрафа более строгим наказанием в пределах санкции встретила существенные возражения, однако последние были вызваны не столько самой схемой замены, сколько недостатками санкций.

Новая модель последствий неуплаты штрафа предполагает соблюдение ряда условий: 1) в каждой санкции, включающей наказание в виде штрафа, должны быть представлены альтернативные ему наказания; 2) в каждой санкции, включающей наказание в виде штрафа и лишения свободы, должны быть представлены «промежуточные» наказания; 3) выбор заменяющего наказания должен быть обусловлен суммой невыплаченного штрафа и обеспечивать фактическое, а не формальное ужесточение наказания; 4) следует установить возможность замены штрафа лишением свободы пропорционально неуплаченной сумме штрафа. Предельный срок лишения свободы при этом должен обуславливаться

⁵ Уголовный кодекс РСФСР (утв. Верховным Советом РСФСР 27 октября 1960 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

категорией совершённого виновным преступления независимо от наличия лишения свободы в санкции (с учетом предписаний ч. 6 ст. 15 УК РФ). Ограничения в назначении лишения свободы, предусмотренные ч. 1 ст. 56 и ч. 6 ст. 88 УК РФ, при замене штрафа лишением свободы не действуют; 5) невозможность замены штрафа более строгим наказанием должна компенсироваться взысканием штрафа в принудительном порядке, определяемом Федеральным за-

коном «Об исполнительном производстве», при этом сама такая возможность как юридическое последствие злостного уклонения от уплаты штрафа должна быть предусмотрена непосредственно в УК РФ; б) юридические последствия злостного уклонения от уплаты штрафа должны быть унифицированы и не зависеть от статуса штрафа как основного или дополнительного вида наказания.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Матвеева А.А. Штраф в современном уголовном законодательстве: новые перспективы и проблемы в эпоху финансово-экономических перемен / А.А. Матвеева // Уголовное право в эпоху финансово-экономических перемен: материалы IX Рос. Конгр. уголов. права, состоявшегося 29–30 мая 2014 г. / отв. ред. В.С. Комиссаров. – М.: Юрлитинформ, 2014. – С. 70–75.
2. Рыжов Р.С. Уголовно-правовое регулирование замены наказания на более строгое / Р.С. Рыжов // Вестник Владимирского юридического института. – 2013. – № 3. – С. 94–96.
3. Абдуллин Э.М. Нарушение принципа системности при регулировании замены наказания / Э.М. Абдуллин // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 2. – С. 307–313.
4. Ткачевский Ю.М. Прогрессивная система исполнения уголовных наказаний / Ю.М. Ткачевский. – М.: Зерцало, – 1997. – 144 с.
5. Жуков А.В. Замена наказания в уголовном праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Жуков. – Самара, 2002. – 21 с.
6. Нурмиев М.М. Заменяющие наказания по российскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Нурмиев. – Казань, 2005. – 23 с.
7. Черенков Э.А. Правовые последствия уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве уголовного наказания / Э.А. Черенков // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 2 (33). – С. 63–66.
8. Филимонов В.Д. Норма уголовного права / В.Д. Филимонов. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 281 с.
9. Филимонов В.Д. Правовая природа злостного уклонения от отбывания наказания / В.Д. Филимонов // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 250-летию образования Моск. гос. ун-та им. М.В. Ломоносова и состоявшейся на юрид. фак. МГУ им. М.В. Ломоносова 27–28 мая 2004 г. – М.: ЛексЭст, 2005. – С. 606–609.
10. Кругликов Л.Л. Не обошлось без ошибок... / Л.Л. Кругликов // Российская юстиция. – 2006. – № 6. – С. 15–17.
11. Буранов Г.К. Об уголовном штрафе / Г.К. Буранов // Следователь. – 2009. – № 1. – С. 2–4.
12. Алексеев А.А. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.А. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегайло. – М.: Норма, 2006. – 143 с.
13. Степашин В.М. Заменяющие наказания / В.М. Степашин // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 2. – С. 184–190. – DOI : 10.24147/2542- 1514.2017.1(2).184-190.
14. Белякова Н.И. Некоторые проблемы исполнения уголовных наказаний в виде обязательных и исправительных работ / Н.И. Белякова // Законодательство. – 2009. – № 9. – С. 42–46.
15. Федотова Е.Н. К вопросу применения наказания в виде обязательных работ в отношении несовершеннолетних / Е.Н. Федотова // Уголовно-исполнительное право. – 2013. – № 1. – С. 37–39.
16. Игнатов А.Н. Некоторые аспекты реформирования уголовного законодательства / А.Н. Игнатов // Журнал российского права. – 2003. – № 9. – С. 24–31.
17. Бриллиантов А. Новые законодательные подходы к уголовному наказанию / А. Бриллиантов // Законность. – 2004. – № 3. – С. 10–13.
18. Тхайшаов З. Назначение штрафа по УК РФ / З. Тхайшаов // Уголовное право. – 2007. – № 3. – С. 65–67.

19. Карганова Б. Место штрафа в системе наказаний по УК РФ / Б. Карганова // Уголовное право. – 2003. – № 4. – С. 33–35.
20. Липатов Д.В. Генезис наказаний, ограничивающих имущественные права осужденного / Д.В. Липатов // Российский следователь. – 2006. – № 5. – С. 52–55.
21. Кубанцев С.П. Основные виды наказания в уголовном праве США / С.П. Кубанцев // Журнал российского права. – 2004. – № 9. – С. 120–131.
22. Уткин В.А. Основания и пути модернизации системы наказаний / В.А. Уткин // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 349. – С. 127–130.
23. Дзигарь А.Л. К вопросу о последствиях в случаях злостного уклонения от уплаты штрафа / А.Л. Дзигарь / «Чёрные дыры» в российском законодательстве. – 2005. – № 2. – С. 450–451.
24. Милюков С.Ф. Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа / С.Ф. Милюков. – СПб.: СПБИНВЭСЭП, 2000. – 279 с.
25. Валеев М.Т. Учет категоризации преступлений при построении системы наказаний / М.Т. Валеев // Уголовная юстиция. – 2013. – № 1. – С. 5–8.
26. Лемперт И.Н. Правовая характеристика штрафа как вида уголовного наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Н. Лемперт. – Красноярск, 2004. – 23 с.
27. Дядькин Д.С. К проблеме формализации системы наказаний / Д.С. Дядькин // Российский следователь. – 2006. – № 8. – С. 46–49.
28. Старков О.В. Наказание: уголовно-правовой и криминопеналогический анализ / О.В. Старков, С.Ф. Милюков. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 461 с.
29. Жабский В.А. Уголовное наказание в виде штрафа по законодательству стран СНГ / В.А. Жабский // Уголовно-исполнительное право. – 2010. – № 2. – С. 29–32.
30. Уткина С.С. Уголовное наказание в виде штрафа / С.С. Уткина. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. – 166 с.

REFERENCES

1. Matveeva A.A. A penalty in modern criminal legislation: new perspectives and problems in the era of financial and economic changes, in: Komissarov V.S. (ed.). *Ugolovnoe pravo v epokhu finansovo-ekonomicheskikh perevmen*, proceedings of the IX Russian Congress of criminal law, held on May 29-30, 2014. Moscow, Yurlitinform Publ., 2014, pp. 70–75. (In Russ.).
2. Ryzhov R.S. Legal Regulation of Substitution of One Punishment for a Stricter One. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta = Bulletin of Vladimir Law Institute*, 2013, no. 3, pp. 94–96. (In Russ.).
3. Abdullin E.M. Violation of the principle of systemic character in regulating the replacement of punishment. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2007, no. 2, pp. 307–313. (In Russ.).
4. Tkachevskii Yu.M. *Progressive system of execution of criminal penalties*. Moscow, Zertsalo Publ., 1997. 144 p. (In Russ.).
5. Zhukov A.V. *Replacement of punishment in the criminal law of Russia*, Cand. Diss. Thesis. Samara, 2002. 21 p. (In Russ.).
6. Nurmiev M.M. *Replacement of punishment under Russian criminal law*, Cand. Diss. Thesis. Kazan, 2005. 23 p. (In Russ.).
7. Cherenkov E.A. Legal consequences of evasion from payment of a fine designated as a criminal punishment. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravleniye*, 2013, no. 2, pp. 63–66. (In Russ.).
8. Filimonov V.D. *Rule of criminal law*. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsentri Press Publ., 2004. 281 p. (In Russ.).
9. Filimonov V.D. The legal nature of malicious evasion from serving punishment, in: *Sootnoshenie prestuplenii i inykh pravonarushenii: sovremennye problemy*, proceedings of the IV International scientific-practical conference dedicated to the 250th anniversary of Lomonosov Moscow state University and held at the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, May 27-28, 2004. Moscow, LeksEst Publ., pp. 606–609. (In Russ.).
10. Kruglikov L.L. There were no mistakes... *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justitia*, 2006, no. 6, pp. 15–17. (In Russ.).
11. Buranov G.K. On criminal fine. *Sledovatel'*, 2009, no. 1, pp. 2–4. (In Russ.).
12. Alekseev A.A., Ovchinskii V.S., Pobegailo E.F. *Russian criminal policy: overcoming the crisis*. Moscow, Norma Publ., 2006. 143 p. (In Russ.).

13. Stepashin V.M. Replacing penalties. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 2, pp. 184–190. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).184-190. (In Russ.).
14. Belyakova N.I. Some problems of execution of criminal punishments in the form of compulsory and corrective works. *Zakonodatel'stvo*, no. 9, pp. 42–46. (In Russ.).
15. Fedotova E.N. Compulsory community labour against juvenile offenders. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = Penal Law*, 2013, no. 1, pp. 37–39. (In Russ.).
16. Ignatov A.N. Some aspects of reforming the criminal legislation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2003, no. 9, pp. 24–31. (In Russ.).
17. Brilliantov A. New legislative approaches to the criminal. *Zakonnost'*, 2004, no. 3, pp. 10–13. (In Russ.).
18. Tkhaishaov Z. Appointment of a fine under the Criminal Code of the Russian Federation. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2007, no. 3, pp. 65–67. (In Russ.).
19. Karganova V. Place of the penalty in the penal system under the Criminal Code of the Russian Federation. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2003, no. 4, pp. 33–35. (In Russ.).
20. Lipatov D.V. Genesis of punishments limiting property rights of the convict. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2006, no. 5, pp. 52–55. (In Russ.).
21. Kubantsev S.P. Basic kinds of punishment in the criminal law of the USA. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2004, no. 9, pp. 120–131. (In Russ.).
22. Utkin V.A. Grounds and ways of the system of punishment modernization. *Tomsk State University Journal*, 2011, no. 8, pp. 127–131. (In Russ.).
23. Dzigar' A.L. On the issue of consequences in cases of malicious evasion from paying a fine. *“Chyornye dyry” v Rossiiskom zakonodatel'stve = Black Holes in Russian Legislation*, 2005, no. 2, pp. 450–451. (In Russ.).
24. Miliukov S.F. *Russian criminal law: the experience of critical analysis*. St. Petersburg, St. Petersburg Institute of Foreign Economic Relations, Economics and Law Publ., 2000. 279 p. (In Russ.).
25. Valeev M.T. Accounting for the categorization of crimes in the construction of the system of punishment. *Russian Journal of Criminal Law*, 2013, no. 1, pp. 5–8. (In Russ.).
26. Lempert I.N. *The legal characteristic of a fine as a type of criminal punishment*, Cand. Diss. Thesis. Krasnoyarsk, 2004. 23 p. (In Russ.).
27. Dyadkin D.S. On the problem of formalizing the system of penalties. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2006, no. 8, pp. 46–49. (In Russ.).
28. Starkov O.V., Milyukov S.F. *Punishment: criminal law and criminological analysis*. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsent Press Publ., 2001. 461 p. (In Russ.).
29. Zhabsky V.A. Fines/penalty for offences as a criminal punishment under the legislation of CIS countries. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = Penal Law*, 2010, no. 2, pp. 29–32. (In Russ.).
30. Utkina S.S. *Criminal punishment in the form of a fine*. Tomsk, Tomsk State University Publ., 2004. 166 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Степашин Виталий Михайлович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: stivomsk@rambler.ru
SPIN-код: 9569-9315

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Vitaly M. Stepashin – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Criminal Law and Criminology
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: stivomsk@rambler.ru
SPIN-code: 9569-9315

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Степашин В.М. Условность уголовного наказания (на примере штрафа) / В.М. Степашин // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 135–141. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).135-141.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stepashin V.M. The arbitrariness of criminal punishment (the example of fine). *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 135–141. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).135-141. (In Russ.).

УДК 340.1

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).142-152

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ «КРУГЛОГО СТОЛА»)

А.В. Малько¹, А.Н. Костюков²,

¹*Институт государства и права РАН (Саратовский филиал), г. Саратов, Россия*

²*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

2 июля 2018 г.

Дата принятия в печать –

5 сентября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Представлен отчет о выступлениях участников «круглого стола» на тему «Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики», организованного 19 июня 2018 г. на базе юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского журналами «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Правоприменение».

Ключевые слова

Правовая политика, наука, круглый стол, правоприменение, теория права, доктринальные документы, публичное право, частное право, безопасность

LEGAL POLICY IN MODERN RUSSIA: ACTUAL PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE (REVIEW OF THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE DISCUSSION)

Alexander V. Malko¹, Alexander N. Kostyukov²,

¹*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Saratov Branch), Saratov, Russia*

²*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

Article info

Received – 2018 July 2

Accepted – 2018 September 5

Available online –

2018 December 07

The report on the speeches of the participants of the round-table discussion is presented in the paper. The discussion "Legal policy in modern Russia: actual problems of theory and practice" was organized on June 19, 2018 at the faculty of law of Dostoevsky Omsk State University by the scientific journals "State and Law", "Legal Policy and Legal Life", "Law Enforcement Review". Discussion concerned aims of legal policy, systematization of legislation, legal communication, implementation of the constitutional principle of democracy, constitutional basis of the legal policy, key features of electoral legal policy, provision for the national unity and territorial integrity, competence of local self-government bodies.

Keywords

Legal policy, science, round-table discussion, law enforcement, theory of law, doctrinal documents, public law, private law, security

19 июня 2018 г. на базе юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского (ОмГУ) журналы «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь»,

«Правоприменение» провели мероприятие в формате «круглого стола» на тему «Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики».

Работу «круглого стола» открыл **директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, главный редактор журнала «Правовая политика и правовая жизнь», заслуженный деятель науки Российской Ф А.В. Малько**. В своем приветственном слове он отметил высокую степень актуальности тематики «круглого стола», а также положительные стороны междисциплинарного характера исследований в области правовой политики: изучение проблем на стыке юриспруденции, политологии и социологии позволяет преодолеть догматизм и обеспечить широкий охват проблематики.

С конца прошлого века началось формирование специализированных структур, занимающихся исследованиями правовой политики. К ним относятся Саратовский филиал ИГП РАН, Институт правовой политики Трирского университета (Германия, г. Трир). В рамках Казахстанского государственного юридического университета (Казахстан, г. Астана) образован Институт конституционного законодательства и правовой политики. Названные структуры активно сотрудничают, проводятся совместные исследования проблем правовой политики.

По мнению некоторых исследователей, правовая политика – это деятельность государственных органов по выявлению тех общественных отношений, которые не урегулированы правом, но должны быть им урегулированы. Однако налицо чрезмерная узость такого подхода, означающего сведение правовой политики к поиску и устранению правовых пробелов. Требуется более широкое понимание правовой политики как *системной научно обоснованной последовательной деятельности органов государства и институтов гражданского общества по оптимизации правового регулирования и правовой системы в целом*. При таком подходе перед исследователем становятся задачи выявления целей, средств, методов, пределов правового регулирования.

Применительно к правовой системе правовая политика призвана: 1) организовать право как ядро правовой системы, ее главный элемент, посредством устранения пробелов и противоречий правового регулирования; 2) организовать внутренние связи между элементами правовой системы (правом, юридической практикой и господствующей правовой идеологией); 3) создать условия для эффективного взаимодействия правовой системы с другими общественными системами – с экономической, политической и т. п.; 4) организовать взаимо-

действие правовых систем разных уровней – национальной, наднациональной и международной.

В настоящее время в области исследования проблем правовой политики наблюдается выработка научного продукта нового типа – *доктринальных документов*, – представляющих собой научные произведения коллективов авторов-юристов по отдельным направлениям правового регулирования. Они сочетают в себе специфическую монографичность и концептуальный характер, проявляющийся в наиболее концентрированной, системной форме изложения научной информации по крупной научной юридической проблематике. Доктринальные документы следует отличать от *доктринальных правовых актов* – официальных программных политико-правовых актов, исходящих от конкретных компетентных органов и влекущих правовые последствия (доктрин, концепций, стратегий и т. п.). Практическая значимость доктринальных документов заключается в том, что они могут быть преобразованы в доктринальные правовые акты. Так, в 2002 г. Президент Республики Казахстан своим Указом утвердил разработанную учеными Концепцию правовой политики, а в 2009 г. – ее обновленный вариант.

Профессор кафедры теории и истории государства и права ОмГУ, доктор юридических наук Т.Ф. Ящук в своем выступлении рассмотрела историко-правовые аспекты систематизации законодательства как способа реализации правовой политики. По ее мнению, особенность правотворческой деятельности российского государства состояла в том, что далеко не всегда она выражалась в создании новых актов, а заключалась в переработке, актуализации уже сложившегося массива нормативного правового материала.

Так, при составлении Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи использовались приемы, характерные для тематической инкорпорации и отраслевой консолидации. Но уже в советском государстве происходит смена законодательной парадигмы: игнорируется дореволюционный опыт, отрицается принцип разделения властей, что порождает множественность законодательных органов, снижается уровень юридической техники. Наиболее востребованной формой систематизации становится кодификация, поскольку она позволяет создавать любые акты, в наименьшей степени связанные с предыдущим законодательством. Кодексы, принятые в 1920-е гг., сформировали систему советского права, закрепили

его отраслевую структуру, определили предмет и метод правового регулирования каждой отрасли.

Быстрое нарастание объема правового материала, а также наличие противоречий, пробелов и коллизий поставило вопрос о необходимости его комплексного обобщения и упорядочения по определенной системе с учетом сложной федеративной формы советского государства. Так, сначала было обработано российское республиканское законодательство. В итоге в Собрание действующих законов РСФСР, отражающее актуальное законодательство по состоянию на 1 января 1928 г., было включено 2 077 актов, что составило немногим более четверти от исходного числа обработанных актов.

Отмечается тесная связь содержания и целей правовой политики в сфере систематизации законодательства с политическим режимом. Уже в 1930-е гг. с укреплением тоталитаризма деятельность по упорядочению законодательства фактически прекращается и возобновляется только в конце 1950-х гг. Подготовленный в конце 1920-х гг. Свод законов СССР так и не был издан.

В середине 1950-х гг. существенно расширяются права союзных республик, в том числе в сфере законодательной деятельности. Планируется комплексный пересмотр и обновление всего союзно-республиканского законодательства по единой модели: издание Основ союзного законодательства – подготовка и утверждение республиканских кодексов – составление Свода законов. Этот этап систематизации отразил такие компоненты правовой политики, как повышение роли права в регулировании общественных отношений, формирование новых отраслей и институтов в связи с усложнением социальной действительности, гуманизацию законодательства и др.

Выступление аспирантки кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета **Е.А. Романенко** было посвящено проблематике теоретических аспектов правового общения. Под правовым общением понимается определенный вид правовой связи, не укладывающийся в классическую теорию правоотношения. К правовому общению можно отнести все те общественные отношения, которые не подпадают под категорию урегулированных правом отношений. Это и преддоговорной процесс, и правовое воспитание, и любые другие формы социального общения, где предметом общения выступает информация, несущая интерес к праву, идею права, его дух и букву.

Данному явлению присущи как родовые черты (признаки социального общения), так и видовые (сугубо правовые признаки). К числу первых относятся: 1) обмен некой информацией в социуме от индивида к индивиду; 2) акцент на интересах личности; 3) нацеленность на позитивное, дружественное урегулирование правового вопроса. В этом отношении необходимо отметить две основные тенденции современного общества: 1) стремление к тщательному правовому регулированию даже частной жизни с фактической минимизацией саморегуляции общества; 2) колоссальный уровень правового нигилизма.

Исследование правового общения – перспективное направление изучения неклассических правовых связей, охватывающее проблематику правового воспитания, правовой культуры и правопонимания.

Заведующий кафедрой государственного и муниципального права ОмГУ, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, главный редактор журнала «Правоприменение» А.Н. Костюков отразил в своем выступлении отдельные проблемы реализации конституционного принципа народовластия.

Народовластие как наиболее значимая конституционная ценность имеет одной из своих форм местное самоуправление. Само понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле фактически было сформировано Конституционным Судом РФ. Он сформулировал ряд правовых позиций, обеспечивающих эффективную реализацию местного самоуправления (Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и др.).

Однако Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ, в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) внесены кардинальные изменения в части компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления. И, что крайне важно, *Конституционный Суд РФ кардинально поменял свои ранее высказанные правовые позиции.*

Изменение компетенционных основ местного самоуправления выразилось во введении Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в законода-

тельство о местном самоуправлении института перераспределения полномочий. Односторонняя передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации идет вразрез с положениями ст. 130 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ вынес два определения: от 26 апреля 2016 г. № 879-О и от 24 ноября 2016 г. № 2575-О, – в которых по формальным основаниям отказался рассматривать указанный вопрос по существу, и своим молчаливым согласием фактически (неюридически) подтвердил конституционность оспариваемых положений.

В аналогичной форме Конституционный Суд РФ выразил молчаливое согласие с *изменением отдельных территориальных основ местного самоуправления*. В ходе муниципальной реформы 2014–2017 гг. были введены два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Введение двухуровневой системы организации местного самоуправления на уровне городских округов не может обеспечить населению реальную возможность принимать участие в управлении ни городским округом, ни внутригородским районом. Определением от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд РФ по формальным основаниям отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева С.Ю. на нарушение его конституционных прав положением ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Еще одним направлением реформирования территориальных основ местного самоуправления выступает укрупнение муниципальных образований. Реализация положений Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ о допустимости изменения статуса городского поселения только с согласия его населения, выраженного путем голосования (определения от 15 мая 2007 г. № 344-О-П, от 15 мая 2007 г. № 406-О-П, от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О).

В результате проведенного *изменения организационных основ местного самоуправления* выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования из числа моделей, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако устав муниципального образования не может противоречить закону субъекта Российской Федерации, и фактически субъект Рос-

сийской Федерации самостоятельно определяет организационную модель самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории. Это противоречит Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П признал данное нововведение не противоречащим Конституции РФ. Однако судья А.Н. Кокотов не согласился с данным решением и изложил свое особое мнение, в котором указал на противоречие данной новации ст. 12, 130 и 131 Конституции РФ.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук Д.А. Авдеев отметил, что правовую политику следует рассматривать как системообразующую концептуальную деятельность органов публичной власти, в основе которой лежит научно обоснованная векторная направленность развития социально значимых сфер общества. По его мнению, право способствует выработке такого политического курса, основой которого являются конституционно-правовые нормы, а целью – укрепление российской государственности, обеспечение прав личности, совершенствование правовых механизмов разрешения различного рода конфликтов и кризисных ситуаций.

Конституция РФ в ст. 1 закрепила четыре правовые концепции, которые составляют матрицу государственно-правовых отношений и содержат новую модель отечественной организации публичной власти в России: демократизм, федерализм, легизм и республикализм.

Однако данные конституционные постулаты должны были в свое время получить доктринальное концептуальное закрепление, которое должно выражаться в четырех доктринальных концепциях правовой политики, в виде единого разработанного документа, принимаемого усилиями высших органов государственной власти Российской Федерации (Президента, Правительства и Парламента РФ), которые совместно будут нести субсидиарную ответственность за его исполнение и реализацию.

В качестве примера подобных документов можно привести Указы Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» и от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». В них с учётом политической обстановки соответствующего

периода их принятия закрепляется дальнейшая стратегия развития субъектов Российской Федерации.

Представляется, что настало время разработать подобные федеральные стратегические документы правовой политики, раскрывающие вышеназванные четыре конституционных постулата Российской Федерации. Это могут быть следующие концепции развития: 1) отечественных институтов демократии; 2) государственно-территориального устройства с учетом особенностей российской модели федерализма; 3) идеи правового государства и построения гражданского общества; 4) организации публичной власти – формы правления.

В выступлении **доцента кафедры теории и истории государства и права Юридического института Красноярского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук С.В. Навального** дана характеристика электоральной правовой политики современной России. Данный юридический феномен, по мнению докладчика, следует понимать двояко: *во-первых*, как комплекс идей, мер, задач, программ, установок, которые реализуются в подходах государства к формированию системы органов государственной и муниципальной власти; *во-вторых*, как обоснованную разноплановую деятельность значительного числа субъектов, принимающих участие в подготовке и проведении выборов в органы власти на различных уровнях.

Электоральная правовая политика характеризуется рядом признаков: выступает в качестве особой разновидности правовой политики государства; непосредственно связана с формированием политической системы российского общества; нацелена на формирование и функционирование институтов власти, основанных на выборных началах; способствует решению вопросов по модернизации государства и права; ее осуществление возможно на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

Среди принципов, на которых зиждется электоральная правовая политика, следует выделить ее социально-политическую обусловленность; учет нравственно-ценностных устоев и культурных традиций общества; прогнозирование общественных процессов в рамках реализации избирательных прав граждан.

Электоральная политика оперирует рядом правовых средств, среди которых: *во-первых*, собственные специальные средства, свидетельствующие о ее развитии как правового феномена (концепции, программы, правовой мониторинг, систематизация правовых актов, планирование, прогнозирование, унификация и систематизация избирательного законода-

тельства, экспертиза правовых актов и др.); *во-вторых*, инструменты из арсенала механизма правового регулирования (ограничения, стимулы, поощрения, наказания, субъективные права и юридические обязанности, избирательные правоотношения, правовые акты, юридическая ответственность и т. п.).

Эффективная электоральная политика возможна только на основе наличия достаточного уровня электоральной правовой культуры российского общества, его граждан.

С целью оптимизации электоральной правовой политики необходимо предпринять следующие шаги: а) в федеральном законодательстве необходимо установить четкий порядок разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного права; б) последовательно осуществлять систематизацию избирательного законодательства (включая подготовку и принятие избирательных кодексов); в) усовершенствовать работу по экспертной оценке принимаемых в субъектах Российской Федерации нормативных актов, регламентирующих избирательный процесс, работу по подготовке комментариев и рекомендаций по их использованию. Для этого требуется создание в субъектах Российской Федерации институтов законодательства и правовой политики, функционирующих на паритетных началах и нацеленных на качественное функционирование представительных органов власти.

Преподаватель кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук С.В. Иванов посвятил свое выступление проблемам отечественной правовой политики в области обеспечения государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации.

Среди них выделяются проблемы фундаментального и текущего характера. К первым относятся действующие в отечественной правовой системе противоречивые конституционные положения. Представляется, что в Конституции РФ весьма спорно зафиксировано положение Федеративного договора. Его официальная дефиниция приведена в Разделе втором Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» и содержит понятие «суверенные республики», которое неискоренимо вплоть до пересмотра действующей Конституции РФ ввиду очевидного правового пробела – отсутствия порядка пересмотра Раздела второго в Конституции РФ. Это парадоксально сочетается с правовой позицией Конституционного Суда РФ о том, что Конституция РФ не

предполагает иного суверенитета, кроме суверенитета Российской Федерации в целом.

Среди проблем текущего характера, препятствующих эффективному обеспечению государственного единства и территориальной целостности России, особое место занимают предполагаемые изъяны проводимой социально-экономической политики. В связи с этим особую роль играет Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Показательно, что на первом месте среди угроз экономической безопасности России в нем поставлено «стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития... в качестве инструмента глобальной конкуренции» и лишь на 20-м и 24-м соответственно – усиление дифференциации населения по уровню доходов и дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития. Однако согласно актуальным статистическим данным, подтвержденным Президентом РФ В.В. Путиным, за чертой бедности в стране проживает уже каждый седьмой гражданин. Представляется, что приоритеты проводимой социально-экономической политики поставлены с ног на голову, что угрожает единству государства, его экономического пространства.

Доцент кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук К.В. Маслов отметил, что в современном мире существенно возрастает значение налоговой безопасности государства.

Безопасность выступает целью государственной организации общества и, вместе с тем, ее необходимым средством. Учитывая значение права как универсального регулятора общественных отношений, данный вывод можно экстраполировать на правовую действительность, констатируя, что безопасность имеет два аспекта, выступая, с одной стороны, целью правового регулирования, а с другой – его методологической основой.

Уяснение взаимодействия права и безопасности не должно ограничиваться односторонним утилитарным подходом к праву. Отношение права и безопасности характеризуется взаимопроникновением и взаимообогащением. Понимание правового регулирования отношений в сфере налогообложения *не просто как средства упорядочения общественных отношений, а как инструмента обеспечения безопасности путем минимизации ее угроз, способно повысить эффективность правового воздействия.*

Такое понимание права делает более конкретными, понятными и измеримыми цели правового регулирования и облегчает внесение коррективов в механизм правового регулирования с учетом состояния индикаторов налоговой безопасности государства. Выступая объектом правового обеспечения, *безопасность предопределяет содержание механизма правового регулирования: постановку целей и задач (защищенность интересов), определение способов правового воздействия (как средств минимизации угроз) и учет критериев его эффективности (через индикаторы угроз).* То есть безопасность следует рассматривать не просто как объект правового обеспечения, но и как методологическую основу правового регулирования отношений, в том числе в сфере налогообложения.

Защищенность интересов применительно к налоговой сфере предполагает собираемость такого количества налогов, которое соответствует запланированному с учетом полного финансирования функций и задач государства на текущем этапе и в перспективе.

Характер угроз безопасности предопределяет формы и методы ее правового обеспечения. Правовые нормы не только должны быть направлены на нейтрализацию угроз безопасности регулируемых общественных отношений, но и сами не должны становиться источником таких угроз по причинам несовершенства законодательной техники, неадекватной оценки регулирующего воздействия и иным.

Разнообразие угроз налоговой безопасности должно быть учтено при выборе средств правового воздействия, адекватных природе нейтрализуемой угрозы. Для нейтрализации внутриорганизационных управленческих угроз более адекватны координация посредством заключения межведомственных соглашений и дисциплинарная ответственность; для внешних – императивные предписания и публично-правовая ответственность за их нарушение.

Понимание правового регулирования отношений в сфере налогообложения не просто как средства упорядочения общественных отношений, а как инструмента обеспечения безопасности путем минимизации ее угроз способно повысить эффективность правового воздействия.

Доцент кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук И.В. Глазунова посвятила выступление анализу правового регулирования консолидированных групп налогоплательщиков. Основной причиной установления налоговой консолидации в 2011–2012 гг. стал

динамичный рост экономики России и связанные с ним образование и деятельность интегрированных бизнес-групп. Институт консолидированных групп налогоплательщиков принципиально решает важнейшую задачу перераспределения доли прибыли из регионов нахождения головных холдинговых организаций в субъекты федерации, где фактически располагаются производственные предприятия холдингов; при этом влияние данного института на снижение налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации не доказано. По мнению спикера, полная отмена института консолидированных групп налогоплательщиков не является эффективной мерой, более предпочтительно их сохранение с одновременной корректировкой законодательства, направленной на пресечение налоговой конкуренции субъектов федерации и возмещение регионам с низким уровнем бюджетной обеспеченности выпадающих вследствие консолидации доходов.

Доцент кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук К.А. Пономарева отразила в своём выступлении проблематику влияния интернационализации налогового права на режим налогообложения прибыли и доходов в Российской Федерации. Международная экономическая интеграция и зарубежная практика в наибольшей степени сказались на следующих сферах правового регулирования налоговых отношений: 1) правила КИК и концепция налогового резидентства юридических лиц; 2) национальные правила, направленные на борьбу с налоговыми злоупотреблениями; 3) правила тонкой (недостаточной) капитализации; 4) административная помощь и обмен налоговой информацией.

Поскольку всё большее число налогоплательщиков участвует в трансграничных налоговых отношениях, обмен налоговой информацией становится основным инструментом контроля соблюдения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов.

В российском налоговом праве происходит оценка места Модельной конвенции ОЭСР по налогам на доход и капитал и Комментариев к ней, и можно заявлять о том, что они получают признание в качестве источников регулирования и толкования налогового права. К знаковым документам также следует отнести План действий, направленных на борьбу с размыванием налоговой базы и выводом прибыли (план *BEPS*).

Таким образом, курс российского законодателя на деофшоризацию экономики избран на длитель-

ный период, основан на документах международных организаций и в дальнейшем будет направлен на борьбу со злоупотребительными налоговыми практиками, что соответствует последним мировым тенденциям правового регулирования прямого налогообложения.

Доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления Омского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук Т.А. Фролова осветила проблематику определения модели органов местного самоуправления и их компетенции в крупнейших городах Российской Федерации.

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ модель местного самоуправления выбрали сами муниципальные образования, однако в результате изменений, внесенных в 2014 г. Федеральным законом № 136-ФЗ, модель местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации определяет представительный орган субъекта.

Таким образом, очевиден переход от совместного конструирования модели организации муниципальной власти к расширению полномочий региональной власти и отстранению муниципальных образований от данного процесса. Отсутствие возможности муниципальных образований решать вопросы, связанные с выбором организационной модели местного самоуправления, оказывает негативное влияние на их развитие. Особое значение это положение имеет для крупнейших городов России с численностью населения свыше миллиона человек.

На сегодняшний день из крупнейших городов России только в Новосибирске сохранились прямые выборы главы муниципального образования, в то время как в Казани, Ростове-на-Дону и Уфе выборы осуществляются из числа депутатов представительного органа. В девяти крупнейших городах России реализована модель, предполагающая совмещение полномочий главы городского округа и главы местной администрации одним назначенным по результатам конкурса лицом, которое не несет ответственности перед населением и представительным органом.

Параллельно идет процесс внедрения организационной модели «сити-менеджер» на уровне крупнейших городов. Данная модель в 2006 г. была реализована в Перми, в 2010 г. – в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Челябинске, в 2014 г. – в Ростове-на-Дону. Причина внедрения данного института – возможность получения региональной властью доступа к экономическим ресурсам, сконцен-

тированным в крупных городах, что на практике приводит к снижению эффективности управления городом.

Практика показывает, что деятельность по введению института «сити-менеджера» осуществляется хаотично, и ни субъект Российской Федерации, ни представительные органы местного самоуправления, не учитывают при этом роль отдельных муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением, внутригородских районов) и формирующихся городских агломераций в пространственном развитии российской экономики.

Еще одна проблема возникает при установлении объема компетенции муниципальной власти. Так, в Уставе города Казани закреплено 221 полномочие, в Уставе городского округа Самара – 8, а в Уставе городского округа город Уфа полномочия не отражены.

Указанные проблемы могут быть решены с учетом роли крупнейшего города в пространственном развитии российской экономики, с учетом возможностей субурбанизации прилегающей территории и развитием агломерационного эффекта.

Доцент кафедры трудового права ОмГУ, кандидат юридических наук М.А. Драчук в своем выступлении отразила общие тенденции национальной правовой политики в сфере труда.

В Докладе Генерального директора МОТ «Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда» рабочая сила заменена входящим в современный оборот термином «сфера труда». Последний термин интересен тем, что он в состоянии одновременно охватить собой не только понятие рабочей силы, но и смежные понятия рынка труда, трудовых отношений и занятости, включая все возможные организационно-правовые формы труда.

Три сформировавшиеся в настоящее время в российском законодательстве организационно-правовые формы труда – это экономически несамостоятельный (наемный), самозанятый и государственно-управленческий труд. Подобная дифференциация в общем соответствует признанному в мире делению труда на самостоятельный (самоорганизованный) и несамостоятельный (наемный). Для организации взаимодействия правовых форм труда на государственном (или даже наднациональном) уровне вырабатывается принцип распределения трудовых ресурсов по формам труда, динамику которому придает множественность форм труда и множественность форм собственности. В этих нормативно заданных рамках конкуренция работодателей и вариатив-

ность выбора формы и типа занятости для работников создают ситуационную экономическую модель рынка труда.

Представляется, что вопрос адаптации экономико-правового понятия рынка труда к сфере правового регулирования, а также сопоставление и комплексное регулирование отношений в сфере образования и занятости населения – это элемент организационно-управленческих отношений в составе предмета отрасли трудового права. В свою очередь, формирование, регулирование и обеспечение функционирования системы, структуры и инфраструктуры рынка труда – очевидная задача государственного управления в сфере труда и занятости населения. Подтверждением этого обстоятельства стало и то, что вместе с реформой образования имеющие отношение к рынку труда вопросы занятости вызвали объективный интерес национальных законодательных органов; появились положения, легализующие доселе неизвестные трудовому законодательству цели обеспечения нормами трудового права национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и решения иных задач внутренней и внешней политики государства. Так был сделан очередной акцент на том, что законодатель не забывает ни о рынке труда, ни о его действующей структуре и инфраструктуре, ни о своих обязанностях в этой сфере отношений.

Видимо, вслед за реформой системы образования нас ожидают системные изменения в регулировании организации рынка труда и занятости, и наилучшим способом этой реформы видится такой, когда будет задействовано правовое поле трудового законодательства с соответствующим расширением его предмета и сферы действия. Остается предположить, что начавшиеся управленческие реформы завершатся принятием системных правовых актов или кардинальным изменением уже существующих.

Соискатель кафедры трудового права ОмГУ М.А. Вишнякова посвятила свое выступление проблематике усиления роли процедур как тенденции правовой политики регулирования трудовых отношений на современном этапе (на примере приостановления трудового договора).

По мнению докладчика, баланс основных материальных прав и обязанностей участников трудовых отношений в целом достигнут, вследствие чего правовая политика государства в сфере труда в настоящее время в большей мере ориентирована на усо-

вершенствование порядка их реализации. Одной из таких конструкций является приостановление трудового договора.

Нормы о приостановлении трудового договора закреплены в законодательстве США (форма «временное увольнение в связи с отсутствием работы»), Великобритании («садовый отпуск», *garden leave*), Молдове. Российское законодательство в настоящее время такую конструкцию использует для регулирования трудовых отношений спортсменов (ст. 348.4 ТК РФ), государственных служащих определенных видов государственной службы. Автор полагает, что целесообразно распространить механизм приостановления трудового договора на всех работников и вслед за изменениями, внесенными в ТК РФ в 2008 г., ввести нормы, касающиеся приостановления трудового договора. Это возможно сделать путем введения отдельной главы «Приостановление трудового договора» в раздел III части III ТК РФ или включением соответствующих норм в гл. 12 «Изменение трудового договора», изменив при этом название «Изменение и приостановление трудового договора», так как приостановление трудового договора не изменяет его в том смысле, который дает изменению трудового договора законодатель, но, несомненно, трансформирует права и обязанности работника и работодателя.

Для устранения терминологической неопределенности в главе о приостановлении трудового договора логичным было бы дать определение соответствующего понятия, указать его основные формы с отсылками к другим нормам ТК РФ или иных федеральных законов, установить основные гарантии для работников. Представляется, что приостановление трудового договора – это временное неисполнение обязанности работников по выполнению работы (как входящей в трудовую функцию работника, так и любой другой) вследствие приостановления обязанности работодателя обеспечивать работника работой в силу причин, указанных в законодательстве по своей инициативе, или по инициативе работника, или по инициативе третьих лиц с одной стороны. Приостановление действия трудового договора имеет временный характер и продолжается до устранения обстоятельств, явившихся основанием для приостановления.

Доцент кафедры гражданского права ОмГУ, кандидат юридических наук Р.М. Мусаев отразил в своем выступлении проблемные аспекты фактического состава как основания для возникновения наследственного правоотношения.

Согласно существующему в литературе мнению, юридическое отношение реально возникает только в ходе действительного взаимодействия двух или более сторон. Если наследственное правоотношение на самом деле возникает с момента смерти наследодателя, то между ним и наследником его быть не может, так как умерший перестает быть субъектом права. Поэтому субъектом, обеспечивающим в данном правоотношении выполнение воли наследодателя, выступает государство в лице уполномоченного им органа. Таким органом является нотариат. Согласно ст. 64 Основ законодательства о нотариате «нотариус по месту открытия наследства по сообщению граждан, юридических лиц либо по своей инициативе принимает меры к охране наследственного имущества...». Тем самым государство охраняет права потенциальных наследников. Эта охрана является его юридической обязанностью, от которой оно отказаться не может.

Итак, одна из сторон наследственного правоотношения известна. По всей видимости, ее контрагентом выступает наследник (наследники). Но эту индивидуализированную правовую связь можно констатировать только при наличии реального наследника и его воли на принятие наследства. В ситуации, если таковой неизвестен или отсутствует вовсе, можно предположить, что правоотношение в момент смерти наследодателя возникает между государством и потенциальным наследником, а если наследник не вступит в право наследования, то правоотношение прекратится. Но если исходить из вышеизложенного тезиса о том, что юридическое отношение реально возникает только в ходе действительного взаимодействия сторон, а воля лица на принятие наследства отсутствует, то нет и указанного взаимодействия. Это, в свою очередь, препятствует возникновению наследственного правоотношения.

В результате логично предположить, что первое правоотношение при открытии наследства и при отсутствии наследников, выразивших волю на его принятие, возникает между нотариусом и органом, его курирующим. При ненадлежащем исполнении нотариусом своих обязательств, структурное подразделение Министерства юстиции РФ может применить к нему меры в рамках существующего правомочия этого органа. Но это будет уже не гражданско-правовое, а публично-правовое (охранительное) правоотношение – властеотношение.

Таким образом, можно предположить, что возникновение наследственного правоотношения происходит не с момента смерти наследодателя, а свя-

зано с наличием сложного фактического состава, который, помимо смерти наследодателя, взаимосвязанных юридических актов со стороны нотариуса и наследника, направленных на появление этого правоотношения, включает в себя и осуществление обеспечительных мер, направленных на сохранение наследственного имущества (охранительное правоотношение).

Заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса ОмГУ, доктор юридических наук, профессор Л.А. Терехова осветила в своем выступлении место арбитражных судов среди органов рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Назначение судов в качестве органов, уполномоченных привлекать к административной ответственности, видится докладчику ошибкой правовой политики ввиду того, что суды по своей сущности являются *правоприменительными*, а не *правоохранительными* органами.

В свое время в литературе было высказано мнение, что включение в АПК РФ гл. 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях» явилось распространением на дела об административных правонарушениях судебной процедуры с ее гарантиями процессуальной формы, что в 2002 г. было объяснимо, хотя и теоретически ошибочно.

Традиционно основой построения норм о рассмотрении дел из публичных правоотношений были два правила: 1) дело необходимо рассмотреть быстро, отсюда и сокращенные сроки; 2) распределение обязанностей по доказыванию происходит исходя из презумпции вины публичного органа или лица. В отношении первого правила отмечено, что быстрота отнюдь не гарантирована. Установленный в АПК РФ срок рассмотрения – 2 месяца (ч. 1 ст. 205, ч. 2 ст. 226) – сложно назвать кратким. По второму замечено, что в доказательственной деятельности главенствующую роль играют правила КоАП РФ, и влияние арбитражной процессуальной формы усмотреть сложно (в § 1 гл. 25 АПК РФ всего 5 статей). Кроме того, многие дела об административных правонарушениях попадают в число дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства (п. 3 ч. 1 ст. 227). Это письменная, электронная процедура, без участия сторон с вынесением немотивированного решения (ст. 206 АПК РФ, п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г.).

Глава АПК РФ об упрощенном производстве содержит всего 4 статьи, и регулирование дополняется вышеупомянутым Постановлением Пленума Верховного Суда, в котором 57 пунктов.

Таким образом, дела, переданные в судебную подведомственность ради гарантий процессуальной формы, именно без этих гарантий и остаются.

Профессор кафедры политических наук Саратовского государственного университета, доктор исторических наук В.А. Митрохин в своем выступлении уделил внимание проблемам правового регулирования в информационном пространстве.

Основной проблемой в данной сфере, по мнению докладчика, является тот факт, что намечена тенденция к ограничению информационных прав личности. Федеральные законы от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предполагают, во многом, ограничение информационных свобод. Отмечается крайняя слабость нормативно-правовой базы в сфере регулирования общественных отношений в сфере информации.

Доцент кафедры уголовного права и криминологии ОмГУ, кандидат психологических наук О.Р. Онищенко уделила внимание отдельным вопросам юридической психологии. Она отметила, что расцвет психолого-юридических исследований приходится на 1960–1970-е гг. В частности, было издано значительное число монографических трудов и учебной литературы по криминальной психологии. С сожалением приходится отметить снижение интенсивности подобных межотраслевых исследований, а учебная дисциплина «юридическая психология» всё реже преподается в российских вузах, хотя сохраняется в достаточном объеме в ведомственных вузах при ФСБ и МВД РФ.

На практике юридическая психология остается наиболее востребованной в следующих направлениях: 1) психологическая безопасность; 2) работа психолога в судопроизводстве с участием присяжных заседателей; 3) судебно-психологическая экспертиза (в этой области юридическая психология наиболее востребована при расследовании преступлений против половой неприкосновенности, наименее – при расследовании преступлений экстремистской направленности); 4) глобальное психологическое прогнозирование.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Малько Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, директор *Института государства и права РАН (Саратовский филиал)*
410028, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135
e-mail: i_gp@ssla.ru
SPIN-код: 5306-7069; AuthorID: 106349

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
644065, Россия, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, 100/1
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-код: 1428-1209; AuthorID: 353695

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малько А.В. Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики (обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, А.Н. Костюков // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 142–152. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).142-152.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander V. Malko – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Director *Institute of State and Law of the Russian Academy of Science (Saratov Branch)*
135, Chernyshevskogo ul., Saratov, 410028, Russia
e-mail: i_gp@ssla.ru
SPIN-code: 5306-7069; AuthorID: 106349

Alexander N. Kostyukov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head, Department of State and Municipal Law *Dostoevsky Omsk State University*
100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, 644065, Russia
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Malko A.V., Kostyukov A.N. Legal policy in modern Russia: actual problems of theory and practice (review of the materials of the round-table discussion). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 142–152. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).142-152. (In Russ.).

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

INFORMATION FOR CONTRIBUTORS

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:

1. Теория и история правоприменения.
2. Применение норм права органами государственной власти.
3. Применение норм права органами местного самоуправления.
4. Применение норм права органами предварительного следствия и дознания.
5. Применение норм права судебными органами.
6. Применение норм права органами административной юрисдикции.
7. Применение норм права органами уголовно-исполнительной системы.
8. Сообщения, рецензии, научная жизнь.

Окончательный состав разделов определяется для каждого номера редакционной коллегией в зависимости от тематики поступивших и публикуемых материалов.

Принимаются статьи, материалы обзорного и информационного характера, рецензии, письма, заметки, краткие научные сообщения.

В случае, если статья подготовлена коллективом авторов, то в его состав должны входить только те авторы, которые внесли значительный вклад в данное исследование.

Главная тема статьи не должна быть опубликована в других изданиях.

Авторы должны соблюдать правила цитирования, гарантировать подлинность и корректность приводимых данных.

2. Требования к предоставляемым документам

Автор предоставляет:

- заявку на публикацию, подписанную и отсканированную в формате .pdf (.jpg).

- текст статьи в файле формата Microsoft Word (файлы с расширением .doc, .docx или .rtf); название файла включает фамилию автора и дату отправления статьи, например «Иванов_28-02-2015».

Статья в обязательном порядке должна быть структурирована, разделы статьи – поименованы.

- **ОБЯЗАТЕЛЬНО – реферат статьи объемом около 2 тыс. знаков с англоязычной версией (2 тыс. знаков)**, подготовленной профессиональным переводчиком. Реферат включает название, цель статьи, характеристику проблемного поля, описание методов и методологии исследования, информацию об основных научных результатах. Реферат на русском языке не публикуется.

Объем статьи должен составлять **не менее 25 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.

Статьи и другие материалы для публикации направляются в электронном виде по e-mail: omsk.ler@gmail.com.

3. Требования к оформлению статьи

Статья оформляется в соответствии со следующими требованиями:

- стандартный набор шрифтов Windows, кегль 12;

- если автор использует дополнительные шрифты, не входящие в основной набор Windows, то эти шрифты должны быть записаны в электронном виде и переданы со статьей;

- межстрочный интервал 1;

- не используются макросы и стилевые оформления Microsoft Word;

- поля: сверху и снизу – 2 см, слева – 2,5, справа – 1,5 см;

- графики и диаграммы представляются отдельными файлами, выполненными в Microsoft Excel; иллюстрации в формате .jpeg;

- нумерация таблиц и рисунков сквозная по статье.

Индекс УДК располагается в левом верхнем углу страницы, ниже по центру строчными буквами указываются инициалы и фамилия автора, на следующей строке прописными буквами – название статьи.

Со следующей строки с выравниванием по ширине страницы дается аннотация (не более 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, название статьи, сведения об авторе, реферат и ключевые слова. Текст статьи начинается на этой же странице. Сведения о поддержке исследования грантом размещаются в сноске, привязанной к заголовку статьи.

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. Требования к оформлению ссылок

Согласно рекомендациям ВАК в конце статьи должен помещаться список литературы (с целью определения рейтинга цитируемости). Библиографические записи в нем оформляются в соответствии с ГОСТом, **список составляется в порядке упоминания в тексте. 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 публикации (статьи, книги) дается только один раз, в нем не допускаются указания «там же», «он же», «цит. по» и т. п.

В оригинальной научной статье **необходимо упоминание не менее 20 источников, имеющих автора**, в научном обзоре – не менее 50–80 (в том числе не менее 5–8 иностранных источников на иностранном языке). Самоцитирование автора допускается не более 20 % от количества источников в списке.

В тексте следует ссылаться следующим образом: в квадратных скобках ставится номер в порядке упоминания с указанием страниц – [1, с. 34], (см., например: [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.

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.**

Ссылки на архивные документы, рукописи, статистические справочники, публикации из Интернета, газеты, опубликованные законодательные акты (например, законы, изданные отдельными брошюрами, конституции), музейные экспонаты, разного рода пояснения автора и т. п. оформляются в виде обычных постраничных сносок. При оформлении ссылок на газету необходимо указывать год, день и месяц ее выхода.

5. Условия публикации

Рукописи, не удовлетворяющие указанным выше правилам, а также не принятые к публикации, авторам не возвращаются. Плата с авторов за публикацию не взимается.

После регистрации поступившей рукописи определяется степень ее соответствия тематике журнала. Не соответствующая тематике рукопись отклоняется с извещением автора. Соответствующая тематике работа решением главного редактора или его заместителей направляется на анонимное рецензирование в соответствии с Правилами рецензирования.

Статьи регистрируются редакцией. Датой принятия статьи в журнал считается день получения редакцией доработанного текста.

Журнал выходит 4 раза в год объемом до 250 страниц.

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.

Мотивированный отказ в публикации отправляется автору по электронной почте после заседания редакционной коллегии по очередному номеру. Корректурa не высылается. Гонорар за публикуемые материалы не выплачивается.

В издательской деятельности журнал руководствуется Гражданским кодексом Российской Федерации, гл. 70 «Авторское право».

Автор статьи обязан соблюдать международные принципы научной публикационной этики. Редакция оставляет за собой право проверять текст статьи с помощью системы «Антиплагиат».

6. Права в отношении публикации

Направляя статью в редакцию журнала, автор (соавторы) на безвозмездной основе передает(ют) издателю на срок действия авторского права по действующему законодательству РФ исключительное право на использование статьи или отдельной ее части (в случае принятия редколлегией журнала статьи к опубликованию) на территории всех государств, где авторские права в силу международных конвенций являются охраняемыми, в том числе следующие права: на воспроизведение, распространение, на публичный показ, на доведение до всеобщего сведения, на перевод на иностранные языки и переработку (а также исключительное право на использование переведенного и (или) переработанного произведения вышеуказанными способами), на передачу всех вышеперечисленных прав другим лицам.

Индексирование и присутствие журнала в базах данных



– 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 – междууниверситетская 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/>)