

# ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ПРАКТИКА

Научный журнал  
Основан в ноябре 1999 года

2019. Том 15, № 3

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

### Теория и история государства и права

- Данилов И. Б., Данилов Ю. Б.* Правовое регулирование казенных поставок в Российской империи XIX – начала XX века 5
- Зайнутдинов Д. Р.* Английская правовая модель в воззрениях «белых» правоведов 14
- Скляр Г. Н.* К вопросу становления института органов местного самоуправления в городах и значения местных финансов для населения публично-правовых образований: историко-правовой аспект 25

### Административное право

- Эртель Л. А., Исмаилова М. М., Стрижев В. А.* Госпитализация лиц, страдающих психическими расстройствами, в недобровольном порядке: проблемы нормативно-правового регулирования 34
- Поваров Ю. С.* Сфера действия института государственной геномной регистрации 40
- Ваймер Е. В.* Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики 48

### Финансовое и налоговое право

- Ядрихинский С. А.* Законные интересы налогоплательщика в процессе привлечения его к ответственности 54
- Шабанова И. Н.* К вопросу об исполнении обязанности по уплате налоговых платежей при ликвидации организации 63
- Шорин С. А.* О субъектах правоотношений по осуществлению бюджетных расходов 69

## Уголовное право и криминология

<i>Коротких Н. Н.</i> К вопросу о применении части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации	79
<i>Галочкин Д. А.</i> Состояние законности при применении меры пресечения в виде заключения под стражу	85
<i>Слободенюк М. А.</i> Специальное предупреждение насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти	92
Информация для авторов	100

# JURIDICAL SCIENCE AND PRACTICE

Scientific Journal  
Since 1999, November  
In Russian

2019. Volume 15, № 3

---

---

## CONTENTS

### **Theory and History of State and Law**

- Danilov I. B., Danilov Yu. B.* Legal Regulation of Government Supplies in the Russian Empire of the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century 5
- Zaynutdinov D. R.* English Legal Model in the Views of «White» Lawships 14
- Sklyarov G. N.* On the Issue of the Establishment of the Institution of Local Self-Government Bodies in Cities and the Importance of Local Finance for the Population of Public and Legal Entities: Historical and Legal Aspect 25

### **Administrative Law**

- Ertel L. A., Ismailova M. M., Strizhev V. A.* Hospitalization of Persons Suffering with Mental Disabilities Unspecified in Order: Problems of Regulatory Legal Regulation 34
- Povarov Yu. S.* The Scope of State Genomic Registration Institution 40
- Vaimer E. V.* Features of the Initiation of Cases of Administrative Offenses In the Field of Electricity 48

### **Financial and Tax Law**

- Yadrikhinsky S. A.* The Legitimate Interests of the Taxpayer in the Process of Bringing Him to Liability 54
- Shabanova I. N.* On the Issue of Execution of the Obligation to Pay Tax Payments in the Liquidation of the Organization 63
- Shorin S. A.* On the Subjects of Legal Relations for the Implementation of Budget Expenditures 69

## **Criminal Law and Criminology**

<i>Korotkikh N. N.</i> On the Issues of the Application of Part 6 of Article 15 of the Criminal Code of the Russian Federation	79
<i>Galochkin D. A.</i> The State of Law in the Application of Preventive Measures in the Form of Detention	85
<i>Slobodenyuk M. A.</i> Special Prevention of the Violent Crimes Committed by Minors and Youth on the National Hatred Grounds	92
Instruction to Contributors	100

*Editor in Chief* V. N. Lisitsa      *Associate Editor* N. I. Krasnyakov  
*Executive Secretary* E. R. Voronkova

### *Editorial Board of the Series*

O. I. Andreeva, Ch. I. Arabaev, V. A. Boldyrev, V. S. Kamenkov, M. I. Kleandrov, S. V. Kodan, I. A. Kravets  
E. V. Korotysh, I. D. Kuzmina, A. A. Makartsev, S. P. Moroz, D. S. Murtazakulov, N. V. Omelyokhina  
V. I. Plokhova, S. G. Proskurin, V. N. Rudenko, N. V. Shchedrin, T. V. Shepel  
V. L. Tolstykh, A. V. Tsikhotsky, E. P. Voytovich, E. A. Zhegalov

### *Editorial Board of the Journal*

M. P. Fedoruk (Chairperson), S. G. Sablina (Vice-Chairperson), D. V. Churkin (Vice-Chairperson)  
M. M. Lavrentyev (Vice-Chairperson), A. V. Arzhannikov, S. S. Goncharov, V. S. Diev, V. I. Molodin, G. M. Mkrtychyan  
O. N. Pervushina, M. K. Timofeeva

*The journal is published quarterly in Russian since 1999  
by Novosibirsk State University Press*

### *The address for correspondence*

Law Department, Novosibirsk State University  
1 Pirogov Street, Novosibirsk, 630090, Russian Federation  
*Tel.* +7 (383) 363 42 54  
*E-mail address:* [pravo@vestnik.nsu.ru](mailto:pravo@vestnik.nsu.ru); [urfakngu@yandex.ru](mailto:urfakngu@yandex.ru)  
*On-line version:* <http://elibrary.ru>

УДК 34.09

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-5-13

## Правовое регулирование казенных поставок в Российской империи XIX – начала XX века

И. Б. Данилов<sup>1</sup>, Ю. Б. Данилов<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Сибирский институт управления – Филиал РАНХиГС  
Новосибирск, Россия

<sup>2</sup> Общество с ограниченной ответственностью «Плеск Ру»  
Новосибирск, Россия

### Аннотация

В рамках историко-правового исследования автором произведен анализ законодательства Российской империи XIX – начала XX века о казенных поставках и его сравнение с современным законодательством о поставках для государственных или муниципальных нужд. Выявлены сходства и различия, установлен их характер и правовая природа. Сформулирован вывод о том, что эволюция законодательства о поставках для государственных нужд пошла по пути либерализации правового положения поставщика, а также требований, предъявляемых к нему. Это касается, в первую очередь, участия поставщика в согласовании условий заключаемого договора поставки, а также возможности его заключения без применения мер обеспечения исполнения обязательств. Выдвинуто предположение, что данная закономерность может являться следствием общего усиления диспозитивности гражданского права, однако вопрос обоснованности таких преобразований с учетом специфики отношений поставки для государственных и муниципальных нужд вызывает сомнения. Сделан вывод о том, что заимствование положений об обязательном обеспечении подобных договоров может положительным образом сказаться на стабильности складывающихся правоотношений.

### Ключевые слова

договор казенных поставок, поставка для государственных нужд, казна, казенный поставщик, казенный подрядчик

### Для цитирования

Данилов И. Б., Данилов Ю. Б. Правовое регулирование казенных поставок в Российской империи XIX – начала XX века // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 5–13. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-5-13

## Legal Regulation of Government Supplies in the Russian Empire of the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century

I. B. Danilov<sup>1</sup>, Yu. B. Danilov<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Siberian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
Novosibirsk, Russian Federation

<sup>2</sup> Limited Liability Company “Plesk Ru”  
Novosibirsk, Russian Federation

### Abstract

In the framework of the historical and legal research, the author analyzed the legislation of the Russian Empire of the XIX – early XX century on state supplies and its comparison with current legislation on supplies for state or municipal needs. Revealed similarities and differences, established their nature and legal nature. The conclusion is formulated that the evolution of the legislation on supplies for state needs has taken the path of liberalizing the legal status of the supplier, as well as the requirements for it. This concerns, first of all, the participation of the supplier in agreeing the terms of the supply contract to be concluded, as well as the possibility of concluding it without applying enforcement measures. It has been suggested that this pattern may be a consequence of the general strengthening of the lack of dis-

© И. Б. Данилов, Ю. Б. Данилов, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3  
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 3

cretion of civil law, however, the question of the validity of such transformations, taking into account the specifics of supply relations for state and municipal needs, is questionable. It was concluded that the borrowing of the provisions on the mandatory provision of such agreements may positively affect the stability of the emerging legal relations.

*Keywords*

contract of state deliveries, delivery for state needs, treasury, state supplier, state contractor.

*For citation*

Danilov I. B., Danilov Yu. B. Legal Regulation of Government Supplies in the Russian Empire of the 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 5–13. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-5-13

Современное Российское государство переживает период коренных изменений, связанных с модернизацией социальных, политических, экономических структур. Это заставляет ученых вновь обращаться к анализу истории российской государственности для поиска ответов на актуальные вопросы. Законодательство Российской империи предоставляет большие возможности для заимствования отдельных положений, сохраняющих свою актуальность и в наше время (например, условий об обеспечении по казенным поставкам), и включения их в том или ином виде в действующие нормативные акты.

Наиболее интересным представляется правовое регулирование договора поставки в Российской империи XIX – начала XX века, который использовался преимущественно для регулирования отношений государства с частными лицами по поводу удовлетворения государственных нужд в товарах.

Как отмечал К.В. Шнейдер, существенную часть всех заключаемых договоров поставки составляли так называемые “казенные” поставки, то есть такие договоры поставки, покупателем в которых являлось государство (казна) [1. С. 222]. Правовому регулированию казенных подрядов и поставок был посвящен отдельный нормативно-правовой акт – Положение о казенных подрядах и поставках, принятый и введенный в действие в окончательной редакции в 1900 г.<sup>1</sup> До этого времени правоотношения по казенным поставкам регламентировались общими положениями о поставке тома 10 Свода Законов Российской империи, а также предыдущими, менее полными редакциями Положения о казенных подрядах и поставках (первая из них появилась в 1832 г.). Положением 1900 года устанавливались общие правила для заключения и исполнения договоров поставки с государством, а также особые правила, которыми следовало руководствоваться в исключительных случаях (например, при казенных поставках в Сибири и Кавказском крае).

Особенности договоров подряда либо поставки с казной обнаруживались уже при их заключении. Заключение договора могло происходить трояким образом: посредством открытых торгов, посредством торгов с запечатанными объявлениями, посредством сочетания открытых торгов и торгов с запечатанными объявлениями. Первый вариант представлял собой открытую форму, при которой участники знали об условиях предложений друг друга, второй вариант характеризовался закрытостью для конкурентов информации об аналогичных предложениях, а третий сочетал в себе элементы обоих предшествующих вариантов. При этом в последних двух случаях, как отмечал Г. Ф. Шершеневич, расчет казны был основан на том психологическом соображении, что каждый поставщик, опасаясь более выгодных предложений со стороны других, поспешит с более выгодными условиями [2. С. 284].

Посредством исключительно запечатанных объявлений торги обыкновенно происходили в следующих случаях: 1) при поставке предметов иностранными продавцами; 2) при поставке предметов непосредственно мануфактурами или заводами; 3) иные поставки на значительные суммы, в которых участвовал узкий круг продавцов. Во всех остальных случаях, как правило, производились открытые торги либо торги, сочетающие открытые предложения и запечатанные объявления.

<sup>1</sup> Положение о казенных подрядах и поставках // Боровиковский А. Л. Законы гражданские по решениям Гражданского Кассационного Департамента Правительствующего Сената. М., 1912. С. 868–915.

Лицо, выигравшее торги, выдавало расписку в том, что с этого момента оно принимало на себя исполнение договора поставки по цене и на условиях, предложенных на торгах. После выдачи выигравшим торги лицом расписки и ее утверждения, с данным лицом составлялся письменный договор казенной поставки.

Письменный договор должен был быть составлен государственным органом в течение недели, с обязательным соблюдением правил о гербовом сборе и всех условий, принятых на торгах (в том числе условий об обеспечении залогом). Требование о залоге носило императивный характер и являлось неотъемлемым условием договора казенной поставки. По факту заключения договора в компетентные государственные учреждения незамедлительно сообщалось о введении ограничений на распоряжение предметами залога, предоставленными в обеспечение казны. Договор казенной поставки подписывался обеими договаривающимися сторонами, при этом со стороны казны договор подписывало лицо, наделенное соответствующими полномочиями (обыкновенно таковым являлся начальник казенного учреждения). Подлинный договор хранился в том государственном учреждении (у того должностного лица), которое его заключило, а копия договора выдавалась вступившему в обязательства с казной частному лицу. Сам факт заключения договора удостоверял согласие казенного учреждения на вступление его в силу. Невыдача контрагенту казны копии договора ни в коем случае не могла иметь значения несогласия казны с вступлением сделки в действие [3. С. 93].

Современное российское законодательство предусматривает иной порядок оформления договора государственной поставки. Согласно ст. 528 Гражданского кодекса РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ, по общему правилу проект государственного или муниципального контракта разрабатывается государственным либо муниципальным заказчиком и затем направляется поставщику. Получивший проект государственного или муниципального контракта поставщик не позднее тридцатидневного срока подписывает его и возвращает один экземпляр второй стороне, а при наличии разногласий по условиям составляет протокол разногласий и направляет его вместе с подписанным контрактом другой стороне либо уведомляет ее об отказе от заключения контракта. Государственный заказчик, получивший контракт с протоколом разногласий, должен в течение тридцати дней рассмотреть разногласия, принять меры по их согласованию и известить другую сторону о принятии контракта в ее редакции либо об отклонении протокола разногласий. В случае отклонения протокола разногласий по контракту, заключение которого является обязательным для одной из сторон, разногласия могут быть переданы на рассмотрение суда<sup>2</sup>. Очевидно, что современный законодатель, наделив поставщика правом составлять протоколы разногласий, изменяющие текст договора, составленный государственным либо муниципальным органом, тем самым существенно расширил его права по сравнению с правовым статусом казенного поставщика в Российской империи, где он вынужден был безоговорочно принимать договор на предлагаемых казной условиях. Вместе с тем, обнаруживается и некоторая преемственность законодательства: в Российской Федерации, как и в Российской империи, первоначальный текст договора во всех случаях разрабатывается государственным органом, а не поставщиком.

Согласно Положению о казенных подрядах и поставках, все лица, которым законодательством предоставлено было право заключать договоры, могли вступать в обязательства с казной по поставкам, с соблюдением правил, изложенных в статьях Положения, а также правил о государственном промысловом налоге. К обязательствам с казной по поставкам могли быть допускаемы и товарищества, состоящие из нескольких лиц. Товарищества между частными лицами по казенным подрядам и поставкам, составившиеся до производства торгов, в отношении к торгу представляли одно лицо. Подобные товарищества уже не могли быть составляемы во время производства торгов. Причем как между лицами, бывшими на торгах, так и между теми, которые явились на повторные торги. После окончания торгов составление товариществ законодателем не запрещалось, но с обязательным условием, чтобы контракт заключался с лицом, за которым осталась поставка на торгах, поскольку именно оно

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

являлось ответственным перед правительством за выполнение принятых им на себя обязательств.

Существовали некоторые ограничения на заключение договоров поставки с государством для отдельных категорий лиц. Например, донским торговым казакам дозволялось входить в обязательства с казной по поставкам только соразмерно тому обеспечению, которое они могли предоставить. Лица, в отношении которых имелось вступившее в законную силу судебное решение, устанавливающее факт ненадлежащего исполнения обязательств по поставке перед казной, не могли быть допущены к новым торгам и заключению договоров поставки с государством. Вступающие в обязательства с казной лица, ранее совершавшие денежные сделки с государственными служащими в той местности, где должно было производиться исполнение по договору поставки, должны были объявить об этом до момента заключения договора.

Согласно статье 506 современного Гражданского кодекса РФ, поставщиками по договорам поставки товаров для государственных нужд могут быть только лица, ведущие предпринимательскую деятельность. Как показывает практика, на стороне поставщика преимущественно выступают коммерческие организации и граждане-предприниматели. Физические лица, не обладающие статусом предпринимателя, выступать поставщиками не могут. Некоммерческие организации, осуществляя предпринимательскую деятельность, соответствующую их уставным целям и необходимую для их достижения, также могут являться поставщиками, хотя это и нетипично для них. Таким образом, современное гражданское законодательство допускает к участию в договорах поставки товаров для государства менее широкий круг лиц, нежели законодательство Российской империи. Современные отечественные исследователи Г. А. Гредин и Л. Н. Шевченко объясняют строгие требования Гражданского кодекса к поставщику тем, что договор поставки по своей сути является традиционным предпринимательским договором, и, соответственно, должен использоваться исключительно для оформления взаимоотношений между лицами, на постоянной основе занимающимися предпринимательской деятельностью [4. С. 76].

Законодателем были установлены определенные требования к условиям договора казенной поставки. Условия договора о казенной поставке должны были: 1) соответствовать законодательству вообще и, в особенности, не устанавливать освобождение поставщиков от ответственности по договору в целях недопущения убытка казны; 2) быть определенными, ясными, полными и соответствующими предмету поставки. Основными условиями договора государственной поставки являлись: предмет, срок и цена поставки, условие о пособии от государства, условие об обеспечении исполнения обязательств поставщиком. Два последних условия не были характерны для договоров поставки между частными лицами и представляли собой особенность договоров казенной поставки.

Современный Гражданский кодекс РФ, наряду с другими условиями, также предусматривает условие о таре и упаковке для договора поставки вообще и для договора поставки товара для государственных нужд в частности. Согласно статье 481 Гражданского кодекса, по общему правилу поставщик обязан передать покупателю товар в таре и (или) упаковке, за исключением товара, который по своему характеру не требует затаривания и (или) упаковки. Если договором не определены требования к таре и упаковке, то товар должен быть затарен и (или) упакован обычным для такого товара способом, а при отсутствии такового способом, обеспечивающим сохранность товаров такого рода при обычных условиях хранения и транспортирования. Если законом предусмотрены обязательные требования к таре и (или) упаковке, то поставщик обязан передать покупателю товар в таре и (или) упаковке, соответствующих этим обязательным требованиям<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Инструкция о порядке приемки продукции производственного назначения и товаров народного потребления по количеству: утверждена Постановлением Госарбитража при Совете Министров СССР № П-6 от 15.06.1965 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 2, 3. Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству: утверждена

Таким образом, Гражданский кодекс РФ, по сравнению с законодательством Российской Империи, уделил больше внимания таре и упаковке при поставке товара. Гражданский кодекс также содержит статью 517, в соответствии с которой, если иное не установлено договором поставки, покупатель (получатель) обязан вернуть поставщику многооборотную тару и средства пакетирования, в которых поступил товар, в порядке и в сроки, установленные законом, иными правовыми актами, принятыми в соответствии с ними обязательными правилами или договором. Прочая тара, а также упаковка товара подлежат возврату поставщику лишь в случаях, предусмотренных договором. Положение о казенных подрядах и поставках, а также Свод Законов случаи возврата тары и упаковки никак не регламентировали.

Срок, в течение которого по договору казенной поставки поставлялся товар, должен был соотноситься со сроками действия финансовых смет, утвержденных государством. Исследователь К. В. Анненков объяснял такое требование тем, что после исполнения продавцом договора государство со своей стороны зачастую осуществляло окончательный расчет [5. С. 298]. Помимо этого, сроки на поставку вещей государству не должны были составлять более двух лет, за исключением тех случаев, когда по свойству самой поставки ее нельзя было осуществить в течение двух лет. В таких случаях срок определялся государством, исходя из объективно существующих обстоятельств поставки. Таким образом, договор казенной поставки содержал больше требований к сроку осуществления поставки, чем подобный договор поставки между частными лицами, в котором установление срока полностью отдавалось на усмотрение сторон.

По поводу цены договора государственной поставки в законодательстве определялось, что цена должна была устанавливаться российской монетой, на основе добровольного двустороннего соглашения между продавцом и покупателем (казной). Положением о казенных подрядах и поставках также оговаривалось, что сроки платежа по поставкам вещей определялись временем выдачи условленного задатка и временем приема поставляемых вещей в казенное ведомство с выдачей приемных квитанций.

В целях обеспечения наиболее выгодного и удобного исполнения договоров казенных подрядов и поставок в Российской империи законодателем устанавливалась возможность включения в договоры условий о пособиях от казны. Пособия от казны устанавливались в случаях, если обеими договаривающимися сторонами они признавались необходимыми и возможными. Для договора поставки таким пособием являлась выдача из казны вперед некоторой части договорной платы (задаток). Задаток, выданный продавцу под представленный залог, составлял его долг перед казной и не терял свойства долга перед казной и в тех случаях, когда само государство признавалось судом нарушившим договор. Среди цивилистов XIX – начала XX века существовало мнение о том, что закон неправильно называл выдаваемую государством продавцу денежную сумму задатком. Г. Ф. Шершеневич отмечал, что по своей правовой природе эта сумма являлась не задатком, а, скорее, займом. Исследователь обращал внимание на то, что, во-первых, государство являлось слишком надежным контрагентом, чтобы его обязательства нуждались в обеспечении, а, во-вторых, выдаваемое пособие обеспечивалось залогом рубль за рубль и, следовательно, само по себе не могло считаться обеспечением [2. С. 287].

Выдача из казны некоторой части цены договора до поставки товара допускалась при обязательном одновременном соблюдении двух условий: 1) выдаваемая сумма не должна была превышать половины суммы, которая подлежала уплате по договору поставки за один год; 2) на выдаваемую сумму предоставлялся залог или заклад рубль за рубль, сверх тех, которые требовались для обеспечения исполнения обязательств продавца по самому договору поставки.

---

Постановлением Госарбитража при Совете Министров СССР № П-7 от 25.04.1966 // Бюлл. нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 2. С.14.

В отношении договоров о выполнении работ подрядчику со стороны казны также могло быть оказано содействие материалами, припасами, инструментами и вещами, необходимыми для выполнения подрядных работ.

Еще одним условием договора казенной поставки было условие об обеспечении. В целях создания дополнительных гарантий для государства частные лица, заключая договоры с государством, должны были обеспечить исполнение своих обязательств [6. С. 152]. Договоры на казенные поставки могли обеспечиваться: 1) залогом недвижимого имущества; 2) залогом движимого имущества; 3) поручительством; 4) неустойкой. Самыми надежными и наиболее часто применяемыми способами обеспечения являлись залог и заклад имущества. Относительно обеспечения в виде залога или залога имущества законодателем было установлено правило, согласно которому общим размером залога по всем казенным заготовкам, подрядам и поставкам являлась одна третья часть договорной суммы. При этом в договорах поставки, заключаемых на несколько лет с определением годовой суммы, залог требовался в размере одной трети от годовой договорной суммы, а по договорам поставки, при заключении которых не было определено годовой суммы, залог должен был составлять одну треть от договорной суммы за все время обязательства. В исключительных случаях, например, при наличии крайней необходимости в товаре, государственным учреждениям, заключающим договоры поставки от имени казны, разрешалось устанавливать меньший, чем одна треть от договорной суммы размер залога для первоначального обеспечения на торгах. Однако размер залога в любом случае не мог составлять менее одной десятой от договорной суммы.

Примечательно, что если впоследствии выяснялось, что договор с казной о поставке товаров был заключен без обеспечения его залогом или что залог впоследствии оказывался недействительным, то это не лишало сам договор юридической силы и не освобождало стороны от исполнения своих обязательств по нему [7. С. 227].

Согласно законодательству, в случае неисполнения обязательств казенным поставщиком на залогодателя переходило исполнение договора в полном объеме, следовательно, во всех его частях, неисполненным поставщиком. К составным частям договора относились все его условия, в том числе и условие о выдаче из казны вперед некоторой части договорной платы (задатка), впоследствии засчитываемой определенными по договору частями в оплату за уже поставленные предметы. То обстоятельство, что сам поставщик, который впоследствии не смог исполнить обязательство, а не залогодатель, принявший поставку, воспользовался полученными вперед в качестве задатка денежными средствами, не являлось основанием к освобождению залогодателя от выполнения обозначенного в договоре обязательства. Устранение первоначального поставщика от исполнения договора ни в коем случае не прекращало его ответственности и не давало ему права требовать досрочного возвращения предметов залога. Передача государственным учреждением дальнейшего исполнения договора другому лицу составляло не новую, самостоятельную операцию, а продолжение исполнения по договору с первоначальным поставщиком. Поэтому окончательный расчет с ним мог быть произведен лишь по истечении назначенного в договоре срока и по наступлении ясности в вопросе о том, сколько и на какую сумму принято от него припасов и вещей. Данная норма имела большое значение для обеспечения интересов государства в договорах с казенным поставщиком.

Следующим видом обеспечения по договорам казенных поставок являлось поручительство. По договорам поставки с казной поручительство допускалось вместо залога или задатка в следующих случаях: 1) когда дворянство принимало на себя обязательство поставлять продовольствие для регулярных войск; 2) когда мещанские и крестьянские общества заключали договоры на поставку товаров, составляющих крестьянский промысел (в таких случаях имело место круговое поручительство); 3) когда казаки Забайкальского войска осуществляли казенные поставки произведенных ими товаров (принималось круговое поручительство одностаничников, то есть казаков тех станиц и селений, к которым принадлежали казаки, вступившие в обязательства с казной). Круговые поручительства мещан и крестьян для вступле-

ния в договоры казенных поставок могли выдаваться и приниматься только в тех случаях, когда мещане и крестьяне, принимающие на себя исполнение договоров, принадлежали к тем самым обществам, которые выдавали поручительства. Лица, поручившиеся за надлежащее исполнение обязательства, уже не могли ни под каким предлогом аннулировать принятое на себя поручительство, если оно уже было предъявлено к торгам на заключение договора поставки. Выданное поручительство сохраняло свое действие вплоть до истечения его срока. Более того, в случае смерти поручителя до окончания действия поручительства наследники его не имели права уничтожать данное обязательство в течение срока, в нем оговоренного<sup>4</sup>.

В Положении о казенных подрядах и поставках не указывалось на то, что поручители должны были отвечать солидарно. В то же время не указывалось и на то, что каждый из поручителей был обязан исполнить только какую-либо часть договора. Отечественные цивилисты (в частности К. В. Шнейдер и К. Н. Анненков), принимая во внимание сложившуюся ситуацию, отмечали, что законом все же устанавливалось право требовать исполнения обязательства от всех поручителей вместе (по частям) либо от любого из них полностью (солидарная ответственность), так как обязательство поставщика закон считал неделимым по его предмету [5. С. 286]. Если частное лицо, заключившее договор поставки с казной, подвергалось задержанию либо аресту, остановившему выполнение принятых им на себя обязательств, то его обязательства также могли перейти к залогодателям и поручителям.

Последним названным в законодательстве видом обеспечения по договорам с казной являлась неустойка. Неустойка по договорам казенных поставок могла быть двух видов: законная и договорная. Размер законной неустойки устанавливался в императивном порядке Положением о казенных подрядах и поставках. С не исполнившего своих обязательств казенного поставщика взыскивалась неустойка в размере половины процента за месяц от суммы не поставленных товаров. Неустойка начислялась, начиная со дня окончания срока поставки, определенного в договоре, и вплоть до исполнения поставщиком обязательства. Неустойка рассчитывалась исходя из количества календарных дней просрочки, предполагая продолжительность месяца за тридцать дней. Договорная неустойка могла устанавливаться по договорам поставки предметов, не доставление которых к определенному сроку не влекло за собой причинение убытков государству. Такая неустойка заменяла собой залог или задаток, при ее наличии эти меры обеспечения можно было и не устанавливать. К размеру договорной неустойки никаких обязательных требований не устанавливалось, поэтому он определялся исключительно с обоюдного согласия договаривающихся сторон. Установление добровольной неустойки в договорах поставки с государством допускалось только при наличии вышеупомянутого условия. Во всех других случаях условие о договорной неустойке признавалось недействительным.

Несколько отдельных статей Положения о казенных подрядах и поставках были посвящены основаниям освобождения поставщика от ответственности за неисполнение договора. В качестве оснований, освобождающих не исполнившего договор поставщика от уплаты штрафа и процентов, законодателем признавались: 1) наводнение или пожар, причинившие значительный вред фабрикам или заводам, на которых должны были изготавливаться предметы поставки; 2) мелководье; 3) остановка в пути по распоряжению правительства; 4) неожиданно случившийся падеж скота в пути, либо “необыкновенная распутица” (наступление невозможности перемещаться по дорогам вследствие погодных явлений); 5) провозглашенный правительством запрет высылать транспорт с заготовленными припасами и вещами вследствие карантина; 6) крушение судов в результате бурь и других несчастных случаев.

Освобождение от штрафов и взысканий по любой из этих причин могло быть осуществлено только с разрешения высшего начальства того казенного учреждения, которым ранее заключался договор. Очевидно, что непреодолимыми препятствиями, влияющими на применение штрафных санкций, законодательство называло только действительно значительные

<sup>4</sup> Положение о казенных подрядах и поставках // Боровиковский А. Л. Законы гражданские по решениям Гражданского Кассационного Департамента Правительствующего Сената. М., 1912. С. 868–915.

изменения обстановки, которые нельзя было предвидеть заранее. Следовательно, не могла быть признана таким непреодолимым препятствием перемена кем-либо места службы по воле начальства. Холерная эпидемия могла быть признана причиной, освобождающей контрагента казны от ответственности за неисполнение договора только в том случае, если существование этой эпидемии сопровождалось такими вызванными ей обстоятельствами, которые соответствовали бы признакам непреодолимой силы [8. С. 92].

Таким образом, сравнительный анализ правового регулирования казенных поставок в Российской империи XIX – начала XX века и современного законодательства о поставках для государственных и муниципальных нужд позволяет сделать вывод о том, что в целом система регулирования поставок товаров для нужд государства подверглась значительной либерализации. Прежде всего, это касается права поставщика корректировать условия договора, предложенные государственным органом. Законодательство о казенных поставках Российской империи такого права не предусматривало, устанавливая императивное требование принять договор на предложенных государством условиях. В современном законодательстве существует институт согласования условий посредством протоколов разногласий. Более строгие требования существовали и в части обязательного обеспечения исполнения обязательств по договору. Законодательство Российской империи определяло исчерпывающий перечень таких способов: залог, заклад, неустойка, поручительство. Без согласования одного из данных условий договор заключен быть не мог. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ в отдельных случаях предусматривает возможность заключения договора без условий об обеспечении<sup>5</sup>. Представляется, что это решение не является однозначным. Обеспечивая интересы поставщика и увеличивая потенциальный круг лиц, которые могут принять участие в конкурсах и аукционах, данное положение в то же время не способствует увеличению стабильности складывающихся правоотношений. Диспозитивность нормы в данном случае создает предпосылки для злоупотреблений и нарушений обязательств по договору. В связи с этим представляется перспективным вопрос о заимствовании положений законодательства Российской империи.

Вместе с тем, современное законодательство более конкретно регулирует определенные аспекты поставок для государственных нужд. Так, например, в сравнении с законодательством XIX в. уточнен и ограничен круг лиц, наделенных правом участвовать в данных поставках. Вместо общей нормы, допускавшей к поставкам всех лиц, наделенных правом заключать договоры, появилось требование о необходимом статусе лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность.

Из сравнительного анализа моделей правового регулирования государственных поставок в Российской империи и современной Российской Федерации очевидно следует, что действующее нормативное регулирование является более подробным, чем существовавшее в XIX веке. Более детально прописаны условия договора, большее количество нормативных актов различных уровней регламентирует особенности заключения и исполнения договора. Вместе с тем, законодательство Российской империи в области казенных поставок представляет собой образец достаточно развитого правового института, анализ норм которого позволяет поставить вопрос о необходимости детального рассмотрения практики его применения в XIX – начале XX в. и, возможно, заимствовании отдельных положений (например, условий об обеспечении), сохраняющих свою актуальность и в наше время.

### Список литературы

1. **Шнейдер К. В.** Иск контрагента казны об исправлении расчета по подряду или поставке // Журнал Министерства юстиции. 1909. № 8. С. 221–240.
2. **Шершеневич Г. Ф.** Учебник русского гражданского права. М., 1995. 398 с.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1652.

3. **Гаген В. В.** Ответственность государства за действия должностных лиц // Вестник права. 1903. № 8. С. 88–103.
4. **Гредин Г. А., Шевченко Л. Н.** Роль договора поставки в процессе формирования предпринимательских отношений // Хозяйство и право. 1999. № 8. С. 76–79.
5. **Анненков К. Н.** Система русского гражданского права: В 6 т. СПб., 1910. Т. 1. 371 с.
6. **Муллов П. А.** Об обеспечении договоров // Журнал Министерства юстиции. 1886. № 7. С. 152–167.
7. **Растеряев Н. М.** Недействительность юридических сделок по русскому праву: часть общая и часть особенная. СПб.: Тип. тов. «Обществ. польза», 1900. 386 с.
8. **Пирвиц Э. Э.** Значение вины, случая и непреодолимой силы в гражданском праве. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1895. 158 с.

#### References

1. **Schneider K. V.** The claim of the counterparty of the treasury to correct the calculation of the contract or supply. *Journal of the Ministry of Justice*, 1909, no. 8, p. 221–240. (in Russ.)
2. **Shershenevich G. F.** Textbook of Russian Civil Law. Moscow, 1995, 398 p. (in Russ.)
3. **Hagen V. V.** The responsibility of the state for the actions of officials. *Bulletin of Law*, 1903, no. 8, p. 88–103 (in Russ.)
4. **Gredin G. A., Shevchenko L. N.** The role of the supply contract in the process of forming entrepreneurial relations. *Economy and Law*, 1999, no. 8, p. 76–79. (in Russ.)
5. **Annenkov K. N.** The system of Russian civil law. In 6 vols. St. Petersburg, 1910, vol. 1, 371 p. (in Russ.)
6. **Mullov P. A.** On securing contracts. *Journal of the Minister. Justice*, 1886, no. 7, p. 152–167. (in Russ.)
7. **Rasteryaev N. M.** Invalidity of legal transactions in Russian law: part general and part special. St. Petersburg, Printing house of the partnership “Public Benefit”, 1900, 386 p. (in Russ.)
8. **Pirvits E. E.** The value of guilt, case and force majeure in civil law. St. Petersburg, Printing House of the Governing Senate, 1895, 158 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию*  
*Received*  
*24.05.2019*

#### Сведения об авторах / Information about the Authors

**Данилов Игорь Борисович**, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой, Сибирский институт управления – Филиал РАНХиГС (ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия)

**Igor B. Danilov**, PhD in Law, head of the department, Siberian Institute of Management – Branch of RANEPА (6 Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation)

0615222@mail.ru  
SPIN 2367-4310

**Данилов Юрий Борисович**, заместитель генерального директора по правовым вопросам, ООО «Плеск Ру» (Октябрьская магистраль, д. 4, оф. 709, Новосибирск, 630007, Россия)

**Yuri B. Danilov**, Deputy General Director for Legal Issues, Plesk Ru LLC (4 Oktyabrskaya Railway, office 709, Novosibirsk, 630007, Russian Federation)

ydanilov@plesk.com

## Английская правовая модель в воззрениях «белых» правоведов

Д. Р. Зайнутдинов

*Казанский инновационный университет имени В. Г. Тимирязова (ИЭУП)  
Казань, Россия*

*Институт социальных и гуманитарных знаний  
Казань, Россия*

### Аннотация

Рассматриваются правовые воззрения «белых» правоведов – П. Г. Виноградова и В. А. Маклакова. Главное внимание обращается на их приверженность к идеалам английской правовой модели. В процессе исследования автором изучены некоторые теоретико-правовые идеи П. Г. Виноградова и В. А. Маклакова, в которых они обосновывали необходимость внедрения в российскую правовую систему определенных элементов и институтов английской правовой модели: принцип верховенства права, усиление роли судебной власти и другие. Также автор рассматривает теоретико-правовую и политическую деятельность П. Г. Виноградова и В. А. Маклакова в период Гражданской войны в России. Актуальность и новизна настоящей работы связана с отсутствием в российской юридической науке исследований, посвященным анализу правовых воззрений «белых» правоведов. Автором используется метод юридической герменевтики, с помощью которого происходит интерпретация правовых воззрений П. Г. Виноградова и В. А. Маклакова. В заключение работы раскрывается цель, которую преследовали «белые» правоведы, говоря о необходимости заимствования элементов и институтов английской правовой модели.

### Ключевые слова

английская правовая модель, «белые» правоведы, П. Г. Виноградов, В. А. Маклаков, судебная власть, верховенство права

### Для цитирования

Зайнутдинов Д. Р. Английская правовая модель в воззрениях «белых» правоведов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 14–24. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-14-24

## English Legal Model in the Views of «White» Lawships

D. R. Zaynutdinov

*Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov (IEML)  
Kazan, Russian Federation*

*Institute of Social Sciences and Humanities  
Kazan, Russian Federation*

### Abstract

The article discusses the legal views of the «white» lawyers – P. G. Vinogradov and V. A. Maklakova. The focus is on their commitment to the ideals of the English legal model. In the process of research, the author studied some of the theoretical and legal ideas of P. G. Vinogradov and V. A. Maklakova, in which they justified the need to introduce certain elements and institutions of the English legal model into the Russian legal system: the rule of law, strengthening the role of the judiciary, and others. The author also considers the legal-theoretical and political activities of P. G. Vinogradov and V. A. Maklakova during the Civil War in Russia. The relevance and novelty of this work is related to the lack of research in Russian legal science devoted to the analysis of legal opinions of «white» lawyers. The author uses the method of legal hermeneutics, with the help of which the interpretation of the legal views of P. G. Vinogradov and V. A. Maklakova. In conclusion, the work reveals the goal pursued by «white» lawyers, speaking about the need to borrow elements and institutions of the English legal model.

*Keywords*

English legal model, «white» jurists, P. G. Vinogradov, V. A. Maklakov, judicial branch, the rule of law

*For citation*

Zaynutdinov D. R. English Legal Model in the Views of «White» Lawships. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 14–24. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-14-24

Российская дореволюционная правовая мысль активно интересовалась развитием стран, входящих в англо-американскую правовую семью. Причиной этого является то, что со второй половины XIX века англо-американские правовые системы входят в стадию активного реформирования, приобретая все более совершенный вид, отвечающий современным реалиям жизни. Сильнее всего эта трансформация замечается в источниках права, которые устремляются к упорядочению и систематизации. В целом данные процессы приводят к некоторому смещению англо-американской правовой модели в сторону романо-германской, что и усилило интерес российских правоведов к изучению указанной правовой системы, а также желание интеграции ее отдельных элементов в российское право.

Наступивший революционный период 1917 года и последующая Гражданская война предоставили российским юристам шанс для широкой практической интеграции теоретико-правовых идей в российскую государственность и правовую систему, вплоть до ее изменения в виде перехода из одной правовой модели в другую. При этом подобные стремления являлись не столько утопичными, сколько весьма длительным. Непосредственно на вопрос о возможности перехода из одной правовой системы в другую следует ответить положительно. Ярким примером, в данном случае, является Турция в 1920-е годы, когда она отказалась от имперской государственности в пользу национальной, а в части правовой системы перешла из мусульманской в германскую группу романо-германской правовой семьи. Таким образом, симпатии российских правоведов к англо-американской правовой семье не были неким сиюминутным «влечением», вызванным Революцией и Гражданской войной, а являлись плодом теоретических проработок не одного десятилетия.

Вот почему, рассматривая период Гражданской войны в России в 1918–1920 годах, невозможно не отметить определенные тенденции у некоторых антибольшевистских правоведов, адвокатов, государственных и общественно-политических деятелей стремлений к внедрению в российскую правовую систему элементов англо-американской правовой модели. Эти тенденции наиболее четко прослеживаются в их деятельности на территории «белых» государственных образований в период ноября 1918 года – декабрь 1919 года. Подобные стремления отчасти объясняются присутствием в России (на Севере, Юге, Востоке) двух крупных стран-участников иностранной интервенции – Великобритании и Соединенных Штатов Америки. Нахождение дипломатов, консулов, атташе (специалистов), военачальников и иных представителей указанных стран в эшелонах «белой» власти не могло не сказаться на эволюции государственно-правовой идеологии, правовой политики и, в более глобальном масштабе, на правовой системе. «Белые» теоретики и философы права, адвокаты и практикующие юристы, государственные и общественно-политические деятели в своем абсолютном большинстве, безусловно, являлись носителями либерально-демократических идей, в меньшей степени консервативно-либеральных. Значительная часть из них ориентировалась на исторические процессы англо-американского государственно-правового развития. Определяющей особенностью в данных процессах выступала форма правления – конституционная парламентарная монархия или президентская республика. Исходя из формы правления «белых» правоведов можно разделить на две группы: сторонников английского и американского пути государственно-правового развития. В настоящей работе рассмотрим правовые воззрения сторонников английского пути, для которых идеалом формы правления выступала конституционная парламентарная монархия, воплощенная в образе Великобритании. Многие представители этой группы также предлагали следовать по пути английского конституционализма, то есть поэтапного его становления, и заимствования некоторых ис-

точников права и элементов английской правовой модели. Наиболее интересными для правового анализа здесь представляются воззрения П. Г. Виноградова и В. А. Маклакова.

Павлу Гавриловичу Виноградову (1854–1925 годы) всемирную известность «принесли его работы по средневековой истории Англии и историческому правоведению» [1. С. 9]. В целом труды П. Г. Виноградова дают общую картину его правовых воззрений [2–4], в которых идеалом правовой модели выступала английская ветвь англо-американской правовой семьи. Следуя своим воззрениям П. Г. Виноградов высказывался: «Благотворные результаты разработанной системы права были неоценимы для Англии, обеспечили ей значительное превосходство над Германией и Францией в сфере гражданского правопорядка» [5. С. 134]. При этом английский конституционализм П. Г. Виноградов считал наиболее приемлемым для развития российской государственности. Так, А. В. Антощенко указывает: «Не отрицая важности утверждения гражданских прав в России, историк предпочитал, чтобы это произошло не путем выработки конституции Учредительным собранием, а в результате принятия различных государственных актов и законов. Такой путь, напоминая формирование неписанной конституции в Англии, был для П. Г. Виноградова явно предпочтительнее обращения к французскому опыту конца XVIII в.» [1. С. 20-21]. П. Г. Виноградов всегда был убежден в необходимости приближения российской правовой системы к английской правовой модели. Его правовые воззрения о необходимости трансформации правовой системы, еще в дореволюционный период 1917 года, являлись своеобразным предупреждением для российских государственных деятелей, избежать назревающий социальный кризис. П. Г. Виноградов писал: «Все более и более распространяется убеждение, что существующие системы права перестают отвечать основным нуждам современного общества. В наши дни не надо быть социалистом для того, чтобы чувствовать, что существующие системы положительного права, возникшие под влиянием феодальных представлений и теории свободного договора, придется весьма значительно изменить ради приспособления их к потребностям растущей демократии» [5. С. 152]. В качестве инструментов для трансформации российской правовой системы он предлагал использовать известные источники английского права – доктрину, судебный прецедент, «разум». При этом П. Г. Виноградов указывал на необходимость российских государственных деятелей большего обращения к доктринам естественного права, чем таковое имелось на тот период в английском праве. Так, он взывал обратить внимание на морально-нравственные идеалы права. Эта концепция для своего времени была весьма нова. В частности, он писал, что «в английских судах ссылки на естественное право никогда не пользовались популярностью; но косвенное влияние основанных на нем учений и здесь давало себя чувствовать» [5. С. 148]. Обращение к основам естественного права в английском праве происходило через специфический источник данной правовой системы – «разум». «Среди источников англосаксонского права в качестве самостоятельного источника нередко выделяется “разум”. Однако ни в учебной, ни в научной юридической литературе нет и, по-видимому, не может быть строго определения данного источника права. Основная причина этого заключается в том, что “разум” как источник права рассматривается по общему правилу, не в “измерении”, как большинство других источников англосаксонского права, а в фактическом, сугубо эмпирическом плане» [6. С. 609]. П. Г. Виноградов также считал, что пренебрегать «разумом», являющимся специфическим источником права, нельзя, так как данный источник основан на эмпиризме (опыте), что способствует более эффективному применению различных правовых теорий. В современном английском праве произошла глубокая интеграция категории «разума» и естественного права, что подтверждает верность правовых воззрений П. Г. Виноградова. Так, рассматривая современную правовую систему Великобритании, Е. Н. Тонков указывает: «Разум в английском праве является обязательной категорией при судебном толковании, сформулированные Финнисом (австралийский правовед и философ. – Д.З.) основные требования практической разумности способствует развитию возможностей анализа и толкования естественного права» [7. С. 143].

Справедливо мнение А. К. Романова, что «история английского права неотделима от истории судебной системы» [8. С. 77]. Именно поэтому правовые идеи П. Г. Виноградова

о трансформации российской правовой системы сводились к необходимости первоначально-го реформирования судебной системы, наделению судебной ветви власти, способной к глубокому научному толкованию закона, реальной самостоятельностью. В целом же П. Г. Виноградов предлагал изменить сам характер российской судебной системы, находившейся в сильной зависимости от исполнительной власти. Исторически сложилось так, что «российский судейский корпус сформирован преимущественно из следователей, прокуроров и работников судов, акцептировавших авторитарную систему управления. Зачастую у судей формируются устойчивые представления о целях и принципах правосудия, практически сводимые к одобрению действий должностных лиц и органов исполнительной власти. Как правило, российские судьи уклоняются от публичных обоснований принятых ими решений, ведут замкнутый образ жизни, скрывают свои морально-этические и философские воззрения. Отсутствие интереса к научной и преподавательской деятельности принято обосновывать большой профессиональной загруженностью» [7. С. 305]. П. Г. Виноградов проводит мысль о том, что, опираясь на источники английского права и доктрины естественного права, требуется формирования новой отрасли российского права – судебного. В этом аспекте П. Г. Виноградов отмечал, что «распространение доктрины, стремящейся творить суд над положительным правом во имя справедливости, является несомненной силой, которую практические люди не должны игнорировать или преуменьшать» [5. С. 152]. В своих трудах П. Г. Виноградов говорит о непосредственном изменении подхода к отправлению правосудия, в котором должен начать доминировать принцип справедливости [5. С. 130]. Исходя из вышеизложенного, трансформацию российского судопроизводства он связывает с такими процессами, как увеличение самостоятельности судебной ветви власти, повышение авторитета суда, большей опорой самого судьи на принципы «разума» и справедливости, заимствованные из английской правовой модели. В то же время П. Г. Виноградов предвидел определенные проблемы (статья «17-го октября 1905 г.»): «Реорганизация суда в России представляет большие технические трудности» [1. С. 261]. Однако далее также писал: «Необходимо сделать суд независимым и в этом отношении несменяемость судей, разделение судебных и административных функций и вообще возвращение к принципам, первоначально провозглашенным судебными уставами 1864 г., окажет, несомненно, благотворное влияние» [1. С. 261]. Также в аспекте судебной реформы он предлагал создание самостоятельного высшего судебного учреждения – «высшего суда» или «судебного сената» (лишенного административных функций). [1. С. 261] Касательно реформирования суда, нельзя не отметить и тот факт, что комплектование судейского корпуса он предлагал осуществлять из квалифицированных юристов-практиков, что является основой судоустройства в англо-американской правовой системе. Так, он подчеркивал (статья «17-го октября 1905 г.»): «Наиболее подходящим путем для замещения судейских должностей в окружных судах, палатах, высших трибуналах является, по-видимому, избрание самими судебными коллегиями при участии реорганизованной корпорации адвокатов» [1. С. 261]. Здесь ярко прослеживается мысль о том, что только адвокаты и юристы-практики, имеющие огромный опыт работы, являются наиболее достойными кандидатами в судьи.

Необходимость проведения в России правовых реформ с ориентацией на институты английской правовой системы, согласно П. Г. Виноградову, являлось верным вариантом избежать глобальных социальных потрясений. «Ссылки на разум и на сущность или природу юридических отношений стремятся к систематическим реформам права, которые могут помочь избежать социальной революции» [5. С. 153], – указывал П. Г. Виноградов. Тем не менее, его предостережения не были усвоены российскими государственными и политическими деятелями.

«Гражданская война была для П. Г. Виноградова естественным продолжением революции 1917 г.» [1. С. 42]. Отчасти верно пишет В. А. Томсинов, что «некоторые надежды на восстановление исторической России затеплились у Виноградова после того, как сформировалось Белое движение» [9]. Однако под «исторической Россией» П. Г. Виноградов понимал возвращение на путь реформ Александра II, с которого российская государственность свернула

в результате деятельности Александра III и Николая II. Его английская ориентация в период Гражданской войны в России проявилась и в политической сфере. Отстаивая необходимость верности долгу странам Антанты, он резко критиковал германофильские тенденции, нараставшие в Белом движении. В качестве альтернативы союзу с Германией П. Г. Виноградов предлагал объединение всех антибольшевистских сил. В рамках этого варианта он даже поступился некоторыми принципами, например, в отношении отстаивания унитарной децентрализованной формы территориального устройства для России, склонившись к федерализации, или, более точно, к регионализации. Следующим образом об этом пишет А. В. Антощенко: «Признавая право на независимость поляков и финнов, П. Г. Виноградов также сделал значительные уступки принципу федерализма в будущем государственном устройстве освобожденной страны, тогда как в дореволюционный период он неоднократно подчеркивал неприемлемость его для России» [1. С. 44]. Оценивая идеологические течения в антибольшевизме, П. Г. Виноградов выступал категорически против всяких реставрационных идей, выдвигаемых сторонниками монархии. В этом проявлялась его правовая позиция как явного сторонника реализации в России идеи правового государства в том виде, в котором она была воплощена в государственности и правовой системе Великобритании. Период установления «белой» власти в Крыму в 1920 году для П. Г. Виноградова стал моментом возможности возрождения российской монархии на тех правовых идеях, которые он десятилетиями вкладывал в свои труды. Во многом на это повлияла правовая политика П. Н. Врангеля, оглашенная мировой общественности и намечавшаяся к проведению. Лозунг данной правовой политики гласил: «Не триумфальным шествием из Крыма к Москве можно освободить Россию, а созданием хотя бы на клочке русской земли такого порядка и таких условий жизни, которые потянули бы к себе все помыслы и силы стонущего под красным игом народа» [10. С. 428]. Однако усиление в «белых» правящих кругах монархических тенденций вновь заставило П. Г. Виноградова разочароваться в возможности учреждения в России конституционной парламентской монархии как формы правления и интеграции в российскую правовую систему элементов английской правовой модели. Причины краха «белых» режимов он видел в «формировании окружения А. В. Колчака, А. И. Деникина, П. Н. Врангеля из представителей прогнившего *ancient regime*, коррумпированной бюрократии и своекорыстия помещиков воспринималось как возвращение дореволюционных порядков» [1. С. 44]. Ликвидация «белого» режима в Крыму и установление после 1922 года на всей территории России советской власти для П. Г. Виноградова стало очевидным фактом того, что практическое воплощение отстаиваемых им правовых идеалов уже невозможно. «Разочарование в ходе дел на родине привело к тому, что в 1918 г. П. Г. Виноградов принял английское подданство, а с 1921 г. практически перестал публично откликаться на события в России, которые шли не так как виделось и желалось им в дореволюционный период» [1. С. 45].

Последователем правовых идеалов П. Г. Виноградова являлся также его ученик Маклаков Василий Алексеевич (1869–1957) – известный российский адвокат, общественно-политический деятель, член Государственной думы Российской империи II, III и IV созывов. Правовые воззрения В. А. Маклакова отражены в его трудах, по большей части носящих политико-правовой, нежели теоретико-правовой характер [11–16]. Англофильством В. А. Маклаков был «заражен» даже в большей степени, чем его учитель П. Г. Виноградов. «Еще на студенческой скамье Маклаков подготовил раздел о Нормандском завоевании Англии для “Книги для чтения по истории Средних веков” под редакцией П. Г. Виноградова. Позже этот раздел вырос в самостоятельное исследование «Завоевание Англии норманнами», опубликованное в 1898 г. в Москве» [17. С. 210]. Свое англофильство В. А. Маклаков описывал следующими словами: «Когда я был в первый раз в Англии, я возвращался оттуда в восторге от английских порядков» [13. С. 155]. Поэтому справедливо отмечает С. С. Ходящих, что «проблематика из английской истории была избрана Маклаковым осознанно: именно английские государственные порядки вызывали у него восхищение» [17. С. 210]. Все выдвигаемые В. А. Маклаковым идеи проходят сравнение с государственными и правовыми институтами, реализованными в Великобритании. Примечательно, что даже при оценке советского режи-

ма, установившегося в России, В. А. Маклаков обращается к истории государственно-правового развития Англии [18. С. 470].

Английская правовая ветвь англо-американской правовой системы привлекала В. А. Маклакова развитыми правовыми механизмами защиты прав и свобод личности, которых была лишена Россия. В частности, особое внимание в своих высказываниях и трудах В. А. Маклаков обращал на институт адвокатуры. Во многом это было связано с усилением репрессий царским режимом как ответа на революционность в российском обществе. «Особенностью его адвокатского кредо было то, что, строя защиту, В. А. Маклаков никогда не использовал политические методы обличения общественных язв вместо профессионального анализа правовых тонкостей. Данное обстоятельство практически всегда существенно повышало эффективность выступлений В. А. Маклакова не только в процессуальном, но и, как это ни парадоксально, в политическом отношении» [19. С. 12]. Приведенное заключение лучшим образом характеризует его как юриста, со складом мышления близкого к английскому адвокату – барристеру. «Право английскому юристу представляется тем, что существует равносильно всей другой действительности, а не тем, что, не существуя, придумывается и привносится в действительность людьми. По данной причине право в представлении юриста, работающего в правовой системе Великобритании, оказывается не требованиями к действительности, не нормой, обязательной для исполнения действительностью, а нормой того, как надо с этой действительностью обращаться, то есть нормой правоведения» [8. С. 22]. Ярким примером здесь может послужить его выступление в Государственной думе. Так, В. А. Маклаков с трибуны Государственной думы второго созыва при обсуждении законопроекта об отмене военно-полевых судов (12 марта 1907 года), на речь монархиста В. М. Пуришкевича о «репрессиях» в Великобритании, парировал: «У нас поступали иначе: дали администраторам право закон нарушать» [16. С. 47]. Указывая на произвол и безнаказанность чиновничества в России, тем самым он поднимал одну из глобальных болезненных проблем имперской государственности – отсутствие должного соблюдения прав и свобод личности. В отношении законопроекта о военно-полевых судах В. А. Маклаков подчеркивал их антиправовой характер: «Военно-полевая юстиция есть отрицание закона и его для всех обязательной силы, отрицание главного устоя государственности, есть удар по самому государству» [16. С. 48]. Необходимостью установления четких рамок правового статуса личности и пределов вмешательства в эти рамки органов государственной власти, тем самым В. А. Маклаков выказывал приверженность идее господства права. В свою очередь «разновидностью теории правового государства является конструкция “господства права”, сложившаяся в рамках англосаксонской правополитической традиции» [20. С. 302]. В его воззрениях эта теория звучала достаточно емко: «Есть нечто, чего нельзя забывать: это то, что государство должно жить по закону, что суд должен быть судом, что нельзя освящать произвола» [16. С. 51]. Через эту формулу В. А. Маклаков выводил аксиому – возможность обеспечения правового статуса личности только в том государстве, где властью и обществом почитается идея господства права.

В. А. Маклаков писал, что «всякое Самодержавие, хотя бы большинства, с господством права несовместимо. Оно порождает “угнетение”, и “произвол”» [11. С. 8]. При этом для всецелого осознания значимости теории господства права, как отмечал В. А. Маклаков, нужно иметь «многовековую политическую культуру, как в Англии» [11. С. 8]. Помимо политической культуры, опорой английской правовой модели выступает и высокий уровень правовой культуры. «С позиции антропологической теории права, высокий статус суда опирается на высокий уровень английской правовой культуры, обладающей своеобразной “плюралистичностью” и толерантностью» [21. С. 44]. В России, в противоположность Великобритании, правовая культура, как и политическая культура, была основана только на требовании «прав», без понимания того, что с «правами» всегда идут и «обязанности», то есть умения в необходимый момент добровольно самого себя ограничить. [11. С. 8] Отсутствие должной политической культуры, высокого уровня правовой культуры и развитого правосознания в России не было не только в низах общества, но и в его верхах. В этом отношении

В. А. Маклаков указывал, что «само интеллигентное общество было воспитано на том же Самодержавии и, хотя с ним боролось, усвоило главные его недостатки. У него тоже не было уважения к закону и праву; свою победу над старым порядком оно поняло так, что оно само стало теперь так же выше закона, как раньше было Самодержавие» [14. С. 18]. Через толщу народного нигилизма, безграмотности, низкой правовой культуры и примитивного обыденного правосознания идее господства права пробиться было невероятно трудно. Именно поэтому, касательно наступления периода конституционной дуалистической монархии в России, В. А. Маклаков подчеркивал: «Задачей момента было вовсе не заменить одну самодержавную “волю” другой, а ввести господство “права” и, по живописному выражению С. Е. Крыжановского (автор избирательных законов 1905 и 1907 годов. – Д. 3.), перебросить для этого мост между старой и новой Россией, между властью и народом» [14. С. 18]. Ориентируясь на пример Великобритании, в которой проводником передовых правовых ценностей всегда выступала аристократическая интеллигенция, аналогичную миссию в России В. А. Маклаков возлагал на членов Партии народной свободы (кадетов). По этой же причине он четко разграничивал идеологические течения, считая себя самого приверженцем консервативного (классического английского) либерализма. Так, он писал: «Эта историческая задача выпала на долю либеральной, интеллигентной общественности, которая едва ли не одна понимала в России, каких правовых принципов требует конституция и с какими предубеждениями и инстинктами против нее и сверху, и снизу придется бороться. Кадеты – как самая интеллигентная партия, впитавшая в себе теорию “права”, могла бы быть этим мостом и объединить на этой задаче все здоровые элементы и власти, и общества. Именно это было ее ответственным и почетным призванием, достойным надежд, которые на нее возлагались» [14. С. 18].

В. А. Маклаков считал, что реализация идеи господства права в России могла произойти только при поэтапной трансформации монархии. Завершительным этапом этой трансформации должно было стать образование конституционной парламентарной монархии по образцу английской государственно-правовой модели. Как позже он писал: «Превратить громадную Самодержавную Россию в конституционную Монархию – на бумаге было легко; для этого было достаточно Манифеста. Провести это превращение в жизнь было бесконечно труднее» [14. С. 18]. В этой фразе проявляется отличительная особенность правовых воззрений В. А. Маклакова, заключающихся в том, что они были вполне реалистичны в плане поэтапного движения по английскому государственно-правовому пути развития. Началом реализации маклаковского идеала о направлении российской правовой системы в сторону английской правовой модели должен был выступить глубокий процесс поэтапной конституционализации всех сторон государственной жизни. В связи с этим он отмечал, что «конституционную Монархию надо было оберегать, не унижать» [14. С. 13].

В последующий период Гражданской войны в России В. А. Маклаков не изменил свои воззрения и продолжал оставаться сторонником английской правовой модели. Согласно своим убеждениям, он не мог не встать на сторону «белой» власти. Так, назначенный в июле 1917 года послом России во Франции, вплоть до установления дипломатических отношений Франции и СССР в 1924 году французской властью признавался официальным послом России [22. С. 550]. Особенно важную роль сыграл как раз в период образования единой «белой» государственности под властью Российского правительства (1918–1919 годы). В конце 1918 года при подготовке к проведению Парижской мирной конференции (18 января 1919 года – 21 января 1920 года) Верховным правителем России адмиралом А. В. Колчаком была создана Русская Политическая Делегация в составе четырех членов – бывшего главы первого Временного правительства Г. Е. Львова, министра иностранных дел С. Д. Сазонова, главы Временного правительства Северной Области Н. В. Чайковского и непосредственно В. А. Маклакова как посла России во Франции. Позже, в сентябре 1920 года, В. А. Маклаков встречается с П. Н. Врангелем, способствуя признанию «белого» государственного образования в Крыму французской властью. Вся последующая деятельность В. А. Маклакова в эмиграции так или иначе связана с участием в общественно-политических межпартийных

организациях антибольшевистской направленности: в ноябре 1920 года участвовал в совещании бывших членов Государственного совета и Государственной думы в Париже; в январе 1921 года – в совещании членов Всероссийского Учредительного собрания; с февраля 1921 года – глава Русского совета послов; с мая 1922 года председатель Московского землячества в Париже; с 1924 года возглавил Эмигрантский комитет во Франции [22. С. 550].

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в целом сторонников трансформации российской государственной и правовой системы в сторону английской модели в «белом» лагере было крайне незначительное число. Правовым идеалом для них выступала Великобритания. В то же время следует подчеркнуть, что английская ветвь англо-американской правовой семьи «белых» правоведов прельщала больше, чем американская, что обусловлено некоторой близостью правовых идеалов, выраженных в унитаризме и монархизме. Американская же правовая модель отталкивала в основном тем, что она исходила из принципа федерализма. Тем не менее, обе группы сходились на общих идеях и теориях, положенных в основу двух ветвей англо-американской правовой системы, а именно:

- в сфере государственного механизма – разделение власти, реальная независимость судебной власти, формирование судебного корпуса высококвалифицированными адвокатами и юристами;
- в сфере правового базиса – безусловное господство права, приоритет прав и свобод личности над государством, первенство принципа индивидуализма над коллективными началами, введение новых источников права («разума», правовой доктрины, судебного прецедента).

Вместе с тем для установления английской правовой системы в России были существенные препятствия: судебная реформа, начатая еще 1864 году, была продолжена лишь в 1917 году; «белые» органы государственной власти испытывали засилье имперского чиновничества, что вызывало сильную забюрократизированность и рост коррупции; правовая культура и правосознание народных масс были на низком уровне. «С момента своего возникновения государство и право нашей страны развивались независимо от англосаксонской государственно-правовой системы. Глубоко разнятся исторические пути, пройденные Англией и нашей страной. Российская история немыслима без дискретности, без скачков и великих потрясений, английская, напротив, – без плавного, поступательного, эволюционного развития. ... Несмотря на все крутые повороты истории, разрывы преемственности и революции, российская государственность по-прежнему сохраняет свой административно-командный характер» [23. С. 96]. Пожалуй, решающим обстоятельством выступает то, что английская правовая система прочно базируется на индивидуализме, заложенном либерально-демократической идеологией в правосознание населения. В то время как российская правовая культура исходит из коллективизма, сопровождающего наш народ на протяжении всей истории. Поэтому нельзя сказать, что «белые» теоретики права, адвокаты, практикующие юристы и государственные деятели, ориентировавшиеся на английскую правовую модель, стремились к полному перестроению российской правовой системы. Они прекрасно осознавали, что идеи общинности (коллективизма) крепко обосновались в народном правосознании и что разрушить их в одночасье невозможно. В связи с этим они направляли «белую» государственность по пути заимствования некоторых институтов и элементов английской правовой системы и внедрения их в действующую модель. В результате таких процессов заимствования «белые» правоведы предполагали образование некоего симбиоза из романо-германской и английской правовых моделей, то есть создание новой и в своем роде уникальной правовой системы.

### Список литературы

1. **Виноградов П. Г.** Россия на распутье: историко-публицистические статьи / Сост., предисл., коммент. А. В. Антощенко; пер. с англ. А. В. Антощенко, А. В. Голубева; пер. с норв. О. Н. Санниковой. М.: Территория будущего, 2008. 576 с.

2. **Виноградов П. Г.** Государственное право Англии: Лекции. М., 1888. 158 с.
3. **Виноградов П. Г.** Исторические основы английского административного права. Пг.: Тип. Рос. Акад. наук, 1918. 55 с.
4. **Виноградов П. Г.** Средневековое поместье в Англии. СПб.: Сенатская тип., 1911. 366 с.
5. **Виноградов П. Г.** Очерки по теории права. 2-е изд. М.: ЛЕНАНД, 2015. 160 с.
6. **Марченко М. Н.** Источники права. М.: Проспект, 2013. 768 с.
7. **Тонков Е. Н.** Толкование закона в Англии: Монография. СПб.: Алетейя, 2016. 352 с.
8. **Романов А. К.** Право и правовая система Великобритании: Учеб. пособие. М.: ФОРУМ, 2012. 288 с.
9. **Томсинов В. А.** Российские правоведы XVIII–XX веков: Очерки жизни и творчества. М.: Зерцало, 2007. 672 с.
10. **Врангель П. Н.** Воспоминания. 1916–1920 гг.: В 2 ч. / Биогр. справки С. В. Волкова. М.: Центрполиграф, 2006. 783 с.
11. **Маклаков В. А.** Вторая Государственная Дума. Воспоминания современника. 20 февраля – 2 июня 1907 года. Париж, 1940. 260 с.
12. **Маклаков В. А.** Завоевание Англии норманнами. М.: Т-во тип. А. И. Мамонтова, 1898. 46 с.
13. **Маклаков В. А.** Из воспоминаний. Уроки жизни. М.: Моск. шк. полит. исследований, 2011. 384 с.
14. **Маклаков В. А.** Первая Государственная Дума. Воспоминания современника. 27 апреля – 8 июля 1906 года. Париж, 1939. 253 с.
15. **Маклаков В. А.** По земельному вопросу: Речь члена Государственной думы В. А. Маклакова на съезде кадетов. М.: Тип. Н. С. Кобелькова, 1917. 16 с.
16. **Маклаков В. А.** Речи: Судебные, думские и публичные лекции, 1904–1926 / Предисл. М. А. Алданова. Париж: Изд. Юбил. ком., 1949. 224 с.
17. **Ходячих С. С.** Нормандское завоевание в историко-правовом дискурсе В. А. Маклакова: междисциплинарный синтез в социогуманитарном измерении // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 7 (21), ч. 1. С. 209–213.
18. «Совершенно лично и доверительно!»: Б. А. Бахметев – В. А. Маклаков. Переписка. 1919–1951: В 3 т. / Под ред. О. Будницкого. М.: РОССПЭН, 2001. Т. 1: Август 1919 – сентябрь 1921. 568 с.
19. **Иванова М. А.** Роль В. А. Маклакова в общественно-политической жизни России: Автореф. дис. ... канд. ист. наук / Рос. ун-т дружбы народов. М., 1997. 17 с.
20. **Кутафин О. Е.** Избр. труды: В 7 т. М.: Проспект, 2011. Т. 7: Российский конституционализм: Монография. 544 с.
21. **Разуваев Н. В., Черноков А. Э., Честнов И. Л.** Источник права: классическая и постклассическая парадигмы: Монография / Под общ. ред. И. Л. Честнова. СПб.: ИВЭСЭП, 2011. 172 с.
22. Российский либерализм середины XVIII – начала XX века: энциклопедия / Отв. ред. В. В. Шелохаев. М.: РОССПЭН, 2010. 1087 с.
23. **Тимонин А. Н.** Англосаксонская модель государства: к дискуссии об идейно-теоретических основах // Lex Russica. 2015. № 8. С. 87–99.

### References

1. **Vinogradov P. G.** Russia at a Crossroads: Historical and Journalistic Articles / Comp., foreword, comment. by A. V. Antoshchenko; transl. from Eng. by A. V. Antoshchenko, A. V. Golubey; transl. from Nor. by O. N. Sannikova. Moscow, Territory of the Future Publ., 2008, 576 p. (in Russ.)
2. **Vinogradov P. G.** Public Law of England: Lectures. Moscow, 1888, 158 p. (in Russ.)

3. **Vinogradov P. G.** The historical foundations of English administrative law. Petrograd, Academy of Sciences Publ., 1918, 55 p. (in Russ.)
4. **Vinogradov P. G.** Medieval estate in England. St. Petersburg, Senate Printing House, 1911, 366 p. (in Russ.)
5. **Vinogradov P. G.** Essays on the theory of law. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, LENAND Publ., 2015, 160 p. (in Russ.)
6. **Marchenko M. N.** Sources of law. Moscow, Prospect Publ., 2013, 768 p. (in Russ.)
7. **Tonkov E. N.** The Interpretation of Law in England: Monograph. St. Petersburg, Althea Publ., 2016, 352 p. (in Russ.)
8. **Romanov A. K.** The law and legal system of Great Britain: a training manual. Moscow, FORUM Publ., 2012, 288 p. (in Russ.)
9. **Tomsinov V. A.** Russian jurists of the XVIII–XX centuries: Essays on life and work. Moscow, Mirror Publ., 2007, 672 p. (in Russ.)
10. **Wrangel P. N.** Memoirs. 1916–1920. In 2<sup>nd</sup> parts. / Biogr. reference by S. V. Volkova. Moscow, Tsentrpoligraf Publ., 2006, 783 p. (in Russ.)
11. **Maklakov V. A.** The Second State Duma. Memoirs of a contemporary. February 20 – June 2, 1907. Paris, 1940, 260 p. (in Russ.)
12. **Maklakov V. A.** Norman Conquest. Moscow, A. I. Mamontov Publ., 1898, 46 p. (in Russ.)
13. **Maklakov V. A.** From the memories. Life lessons. Moscow, Moscow School of Political Studies, 2011, 384 p. (in Russ.)
14. **Maklakov V. A.** First State Duma: Memoirs of a Contemporary. April 27 – July 8, 1906. Paris, 1939, 253 p. (in Russ.)
15. **Maklakov V. A.** On the land issue: Speech of a member of the State Duma V. A. Maklakova at the Cadet Congress. Moscow, N. S. Kobelkov Publ., 1917, 16 p. (in Russ.)
16. **Maklakov V. A.** Speeches: Judicial, Duma and public lectures, 1904–1926 / Foreword by M. A. Aldanova. Paris, Ed. Anniversary. com., 1949, 222 p. (in Russ.)
17. **Walking S. S.** The Norman Conquest in the historical and legal discourse of V. A. Maklakov: an interdisciplinary synthesis in the socio-humanitarian dimension. In: Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice. Tambov, Diploma, 2012, no. 7 (21), part 1, p. 209–213. (in Russ.)
18. “Completely personal and trusting!”: B. A. Bakhmetev – V. A. Maklakov. Correspondence. 1919–1951. In 3 vols. / Ed. by O. Budnitsky. Moscow, ROSSPEN, 2001, vol. 1, 556 p. (in Russ.)
19. **Ivanova M. A.** The role of V. A. Maklakov in the socio-political life of Russia. Author. dis. ... Cand. Hist. Sciences. Moscow, University of friendship of peoples Publ., 1997, 17 p. (in Russ.)
20. **Kutafin O. E.** Selected Works. In 7 vols. Moscow: Prospect, 2011, vol. 7, 554 p. (in Russ.)
21. **Razuvaev N. V., Chernokov A. E., Chestnov I. L.** Source of law: classical and postclassical paradigms. Monograph St. Petersburg, IVESEP Publ., 2011, 172 p. (in Russ.)
22. Russian liberalism of the mid-18<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century: an encyclopedia. Ed. by V. V. Shelokhaev. Moscow, ROSSPEN, 2010, 1087 p. (in Russ.)
23. **Timonin A. N.** The Anglo-Saxon Model of the State: Toward a Discussion on the Ideological and Theoretical Foundations. *Lex Russica*, 2015, no. 8, p. 87–99. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received  
21.06.2019

**Сведения об авторе / Information about the Author**

**Зайнутдинов Динар Рафаилович**, кандидат юридических наук, доцент, доцент, Казанский инновационный университет им. В. Г. Тимирязова (ИЭУП) (ул. Московская, 42, Казань, 420111, Россия); руководитель юридического отдела, Институт социальных и гуманитарных знаний (ул. Профсоюзная, 13/16, Казань, 420111, Россия)

**Dinar R. Zaynutdinov**, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Kazan Innovative University named after V. G. Timiryasov (IEML) (42 Moskovskaya Str., Kazan, 420111, Russian Federation); Head of Legal Department, Institute of Social Sciences and Humanities (13/16 Profsoyuznaya Str., Kazan, 420111, Russian Federation)

knight\_1988@mail.ru

ORCID 0000-0003-0836-8769

SPIN 5778-0208

УДК 347.73  
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-25-33

## **К вопросу становления института органов местного самоуправления в городах и значения местных финансов для населения публично-правовых образований: историко-правовой аспект**

**Г. Н. Скляр**

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

### *Аннотация*

История становления института местного самоуправления является одним из ключевых аспектов для понимания фундаментальных принципов наделения органов местного самоуправления финансовыми полномочиями. Учитывая огромное значение муниципальных финансов для населения публично-правовых образований необходимо четко понимать истоки появления принципа самостоятельности местных бюджетов. В статье проанализировано развитие идей о местном самоуправлении с финансовой точки зрения. Обозначены основные идеи и пути их реализации в различные исторические периоды.

### *Ключевые слова*

местное самоуправление, местные финансы, финансовые полномочия, расходы бюджета, города (городские округа), история

### *Для цитирования*

Скляр Г. Н. К вопросу становления института органов местного самоуправления в городах и значения местных финансов для населения публично-правовых образований: историко-правовой аспект // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 25–33. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-25-33

## **On the Issue of the Establishment of the Institution of Local Self-Government Bodies in Cities and the Importance of Local Finance for the Population of Public and Legal Entities: Historical and Legal Aspect**

**G. N. Sklyarov**

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

### *Abstract*

The history of the establishment of the institution of local self-government is one of the key aspects for understanding the fundamental principles of empowering local governments with financial powers. Given the enormous importance of municipal finance for the public of legal entities, it is necessary to clearly understand the origins of the emergence of the principle of independence of local budgets. The article analyzes the development of ideas about local self-government from the financial point of view. The main ideas and ways of their realization in various historical periods are designated.

### *Keyword*

local government, local finance, financial authority, budget expenditures, cities (urban districts), history

© Г. Н. Скляр, 2019

*For citation*

Sklyarov G. N. On the Issue of the Establishment of the Institution of Local Self-Government Bodies in Cities and the Importance of Local Finance for the Population of Public and Legal Entities: Historical and Legal Aspect. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 25–33. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-25-33

Несмотря на тот факт, что концепция местного самоуправления разработана и внедрена в систему государственного устройства сравнительно недавно, управление конкретными поселениями традиционно осуществлялось населением (его привилегированной частью). Так, например, на территории первых населенных пунктов существовали негласные правила проживания, строительства, трудового распорядка и быта. С развитием государства как правового института его значение и роль в формировании единых правил поведения на подвластной территории значительно возрастала. При этом традиционно государством устанавливались пошлины, налоги, перечень противоправных деяний, осуществлялось решение публично-правовых вопросов и вершилось правосудие.

Для осуществления своей деятельности государству необходимо иметь в своем распоряжении финансы, то есть денежные средства, перераспределение которых позволяет реализовывать долгосрочные проекты, направленные на укрепление позиций на политической арене, суверенитета и общего благосостояния.

Государственные финансы как инструмент решения публично-правовых потребностей неразрывно связаны с собственно денежными средствами. В средние века в качестве основного платежного средства выступали наличные денежные средства, а именно монеты. А значит, доходная часть бюджетов также формировалась из совокупности денежных средств, находящейся в распоряжении государства.

В период Средневековья чеканку монет в королевских пределах осуществляли как крупные феодалы, так и городские власти [1]. При этом, как справедливо отмечает И. И. Кучеров, встречались примеры, когда право денежной эмиссии предоставлялось частным лицам, которые осуществляли выпуск денежных средств по государственному заказу [2. С. 4].

Таким образом, на территории одного государства одновременно могло существовать несколько видов платежных средств, отличающихся как по своей форме, так и по покупательной способности.

Много позднее право денежной эмиссии закрепилось уже за носителем суверенитета, то есть за государством, а прием денежных знаков стал обеспечиваться силой государственного принуждения.

Однако финансы включают в себя не все денежные средства, находящиеся в обращении на территории страны. Денежные средства, находящиеся в пользовании частных лиц, не имеют отношения к государственным финансам.

Если осуществлять классификацию доходов бюджета государства на этапе зарождения института местного самоуправления можно выделить средства правителя, то есть прибыль, извлекаемую из имущества государя, доходы от публичного имущества (включая доходы от эксплуатации имущества), доходы от реализации имущества, находящего в публичной собственности (продажа земель), установление государственной монополии на отдельные виды отрасли экономики, пошлины и налоги.

Таким образом, государственные финансы имели под собой довольно строгую структуру их формирования. Намного сложнее обстояло дело с местными финансами.

Говоря о расходах государства, необходимо понимать, что потребности, возникающие у населения, неразрывно связаны с функциями государства [3]. Рост публичных потребностей обусловлен также ростом культуры [4. С. 33].

Так, исторически одними из самых важных расходов любого государства выступали расходы на содержание армии, которая обеспечивала внешнюю безопасность жителей государства, а также на содержание государственного аппарата. В более поздние периоды госу-

дарством также обеспечивались различные социальные потребности, такие как образование, культура, здравоохранение.

Анализируя данный перечень публично-правовых обязанностей государства, становится очевидно, что многие жизненно важные вопросы не находят в нем отражение.

Как отмечает Л. В. Ходский, в области общественных потребностей очень много таких, которые не могут быть удовлетворены ни усилиями отдельных лиц, ни деятельностью каких-либо свободных договорных союзов [5].

Расходы на строительство общественно важных объектов, стимуляцию торговли и экономического потенциала и прочие оплачивались за счет средств местных финансов, которые формировались в свою очередь за счет населения, проживающего в том или ином населенном пункте.

При этом следует учитывать тот факт, что население любого населенного пункта проживает одновременно и на территории муниципального образования и на территории соответствующего государства. За счет местных финансов удовлетворялся целый перечень потребностей населения, без которых проживание на территории не представлялось бы возможной. Именно этим обуславливается высокое значение местных финансов в системе государственного управления. Стремление государственной власти взять на себя задачи удовлетворения местных нужд влечет лишь увеличение финансовых затрат в силу отсутствия знания местных условий и особенностей.

Уже в период феодального средневековья у органов государственной власти возникло следующее противоречие.

С одной стороны, для государства удобно, когда его жители способны обеспечивать себя базовым набором благ. В таком случае у государства появляется возможность реализовывать реформы, осуществлять внешнюю политику и другие свои функции. Следовательно, муниципальные финансы как средство обеспечения жизнедеятельности той или иной территории занимали не менее важную по сравнению с государственными финансами роль.

С другой стороны, одной из особенностей феодального государства является феодальный договор как основа взаимоотношений между феодалами. Благодаря договоренностям, а не на основе строгой субординации, устанавливались права и обязанности государства и властей крупных городов. В работе «Суверенитет феодального государства» В.А. Овчинников акцентирует внимание на исключительном положении города в экономической жизни государства. Именно они в борьбе со своими феодальными господами обеспечивают себе права коллективных членов феодального иерархического общества [1]. В городах, в силу сосредоточения в них торговли, ремесленников сложилось представление о независимости.

Таким образом, государству необходимо, с одной стороны, предоставить достаточный перечень полномочий таким крупным публично-правовым образованиям, как город, а с другой стороны, не потерять контроль на данной территории и сохранить суверенитет государства. Л. В. Ходский справедливо утверждал, что ограничения компетенции органов местного самоуправления в финансовой сфере органами государственной власти обусловлены необходимостью согласования деятельности местных властей с экономической политикой государства, а также ограждению финансовых источников, которые могут иметь значительную часть для государственных финансов [5].

Появление концепции органов местного самоуправления и её внедрение в ряде стран позволило предать легитимность и правоспособность целому ряду процессов, в том числе и осуществлению расходов публично-правовыми образованиями на свои нужды.

Именно отсюда возникает принцип самостоятельности местных бюджетов. При этом необходимо понимать, что в состав государства, как правило, входят очень разнообразные по своей экономической природе области. Зачастую выгодные с политической точки зрения области (стратегическое значение, природные ресурсы) не обладают должным финансовым потенциалом в силу различных объективных причин. Значение указанной проблемы повышается при появлении единой правовой системы, которая должна единообразно функционировать на всей территории государства. Вследствие чего на местах должны появлять-

ся специализированные органы государственной власти, либо органы, исполняющие их функции.

Особая роль городов во всемирной истории сложилась при зарождении и внедрении концепции местного самоуправления. Во многом это связано с фактом особенно большого значения муниципальных финансов для населения городов. Это замечали многие историки. Так, по О. Гирке, современное государство и право смогло родиться из мироощущения средневековья только благодаря городам. Алексис де Токвиль утверждал, что своим богатством Соединенные Штаты обязаны местным городским самоуправлениям, которые и стали основой американского государства [6. С. 201]. Кроме того, о важности городских поселений в зарождении локальных самоуправлений говорили М. С. Грушевский, М. Богословский, М. И. Костомаров.

Концепция о связи между городским местным управлением и высшей властью государства появилась еще в европейском Средневековье. В конце XVIII века француз Ж.-Г. Турэ стал одним из авторов «Теории свободной общины». Концепция стала фундаментальной идеей в реформе местного самоуправления революционной Франции. Нашли свои формулировки два главных положения теории о местном самоуправлении: категория общинных или муниципальных решений; категория решений государственного уровня. Эти последние передавались из общественной юрисдикции в государственную. Возникла проблема соотношения двух категорий, которая после разрабатывалась другими теоретиками права в новых концепциях муниципалитета.

Основополагающее теоретическое осмысление местного самоуправления было высказано в XIX веке. Государственные потрясения в Америке и Франции привели к тому, что конституционализм стал основным политическим и правовым подходом в управлении страной. В дальнейшем он стал отправной точкой формирования государственности нового типа. А за этим пришла и необходимость преобразовать местное самоуправление

В это время большое распространение получили идеи о муниципальном управлении Т. Джефферсона. Он считал малые общности наилучшим условием для зарождения, развития и работы демократических начал [7. С. 88]. Эта концепция стала фундаментом так называемой теории «слоеного пирога» управления страной. В рамках данной теории важнейшими органами были правительство, судебные органы и законодательство. А в качестве четвертого по важности элемента выступало именно местное самоуправление.

Воспринятая на государственном уровне концепция разделения власти была со временем транслирована и на местный уровень. При этом с исторической точки зрения, достаточно проблематично определить, где данная концепция первоначально применялась – в городах-полисах или же на территории полноценных, с точки зрения современных критериев, государств. Одно можно сказать наверняка, нормативное закрепление принципа разделения власти распространяется в том числе и на местную власть.

При этом в зависимости от культурных и традиционных предпосылок были сформированы местные исполнительные органы власти (мэрии, администрации) и представительные органы (советы депутатов, сходы граждан), кроме того в ряде государств на местном уровне провинциальными / местными судьями осуществляется судебная власть.

Пионером, что заставил интеллектуалов всего мира изучать проблемы и сложности самоуправления, стал французский политик, историк и мыслитель Алексис де Токвиль.

Исследуя историю Европейских государств, А. Токвиль особенно выделял просвещенность французского духовенства, которое пропагандировало идеи, согласно которым народ имеет незыблемое и неотчуждаемое право собираться, чтобы издавать законы и свободно голосовать за установление налога. Ни один француз, утверждает в наказах духовенства, не может быть принужден к уплате налога, за который он не голосовал бы лично либо через своего представителя [8. С. 93]. Эти идеи оказали значительное влияние на понимание общины как источника власти на местах, а также на формирование доходной части местных бюджетов.

Основополагающей идеей в токвилевской теории было то, что источником государственности служит не правительство и не вся нация в целом. Создают ее конкретные личности, которые объединяются, чтобы управлять своей частной жизнью. Именно в этой ситуации граждане развивают ответственность и сознательность, учатся видеть и соблюдать грани собственной свободы [9].

Наилучшим из возможных вариантов А. Токвиль видел социум, который функционирует как большое количество управляющих собой самостоятельно общностей граждан. С этой точки зрения децентрализованное, регулирующее само себя общество является реальным альтернативным вариантом перед лицом автократического государства [10. С. 67].

Приверженцы теории свободной общины утверждали, что право общности на управление своими решениями и интересами имеет такой же необходимый статус, как базовые человеческие права. По их мысли, в первую очередь значение имеет именно муниципальный, а лишь затем государственный уровень. Поэтому верховная власть страны должна уважать независимость муниципалитета. Община, согласно их мнению, по своей натуре самостоятельна и независима от государства. Государственная власть не формирует общину, а лишь подтверждает ее правовой статус. Из чего вытекает необходимость охраны, защиты и гарантий возможностей местного самоуправления. Поэтому вместе с признанием классических трех ветвей управления – законодательной, исполнительной и судебной – стало необходимым признание власти муниципалитета.

Теория свободной общины построена на следующих главных принципах: органы местного самоуправления обладают компетенцией решать проблемы общины, которые не затрагивают уровень государства; право решать эти проблемы признается на государственном уровне; муниципальные учреждения не относятся к государственному уровню; органы государства не имеют правовой возможности решать дела общины; государственные органы лишь разграничивают дела муниципальные и дела государственные. Решать потребности общины предполагалась за счет местных финансов, которые являются собственностью того или иного населенного пункта.

Участие государства при решении муниципалитетом свободных функций возможно в рамках софинансирования расходов. Похожий подход применяется и в современном государственном управлении. Например, расходы по решению вопросов местного значения финансируются исключительно за счет местных финансов, тогда как отдельные государственные полномочия, передаваемые на уровень муниципального образования, должны быть профинансированы из государственного бюджета в достаточном для их исполнения объеме. Как отмечают исследователи, цель подобного разграничения полномочий – обеспечение единства и целостности государства, стабильность государственной власти при содействии самостоятельному развитию территорий, обеспечение наиболее полного удовлетворения потребностей населения [11. С. 33].

Реализация подобных подходов требует создание специальных правовых институтов, являющихся неотъемлемой частью финансового права, таких как институт государственных (муниципальных закупок), институт межбюджетных трансфертов, институт государственного (муниципального) долга и так далее.

От государственных учреждений институты местного самоуправления отличаются тем, что были созданы не только для того, чтобы претворять в жизнь волю государства. Они приводят в реальность собственные интересы, то есть интересы общности людей, живущих на обозначенной площади. Такие интересы могут сильно различаться с интересами государственными. Возможности и власть муниципалитета и государства разграничена юридическими документами. Поэтому муниципалитеты и государственные органы находятся в правовых взаимоотношениях.

Теория свободной общины – не единственная среди концепций об устройстве местного самоуправления. Ей противопоставляется теория, в соответствии с которой муниципальная власть – только подразделение и частичка государственного регулирования. Государствен-

ную концепцию разрабатывали как европейские ученые – Р. Гнейст, Л. Штейн, так и российские – Н.И. Лазаревский, В.П. Безобразов [12. С. 131].

Согласно государственной концепции организации муниципалитетов, в принципе, любая власть над обществом является проявлением власти государства. Муниципальное регулирование отличается от централизованного управления государства тем, что реализуется не государственными чиновниками, а локальными общинами.

Как пишет Н.М. Коркунов, государственная теория самоуправления утверждает муниципалитеты не отделимыми от государства структурами. Их призвание – возлагать на проживающих здесь граждан работу по претворению в жизнь целей государственной власти [10. С. 67].

Л. Штейн базисным принципом действия муниципалитетов признавал общность людей, ее главной задачей – «создавать основополагающие формы и органы государства». Аналогичного мнения держался и Р. Гнейст, писавший, что самоуправление есть реализация местными выборными собраниями государственной деятельности, а местные институты являются, в первую очередь, государственными и только затем относятся к конкретной местности. Но эти специалисты были не согласны касательно того, как можно определить специфические признаки муниципалитетов. Поэтому ими были созданы две разные концепции о сути муниципального управления – политическая по Р. Гнейсту и юридическая по Л. Штейну.

Важно понимать, что финансовую деятельность осуществляет любой орган управления, будь то уровень государственной или муниципальной власти. Это связано в первую очередь с тем, что для выполнения своих полномочий субъекту властных полномочий необходимо использовать те или иные ресурсы, к которым относятся как публичные денежные средства, так и имущество, закрепленное за государственной (муниципальной) казной.

Несмотря на то что функция распорядителя публичных финансов относится к большому количеству субъектов, функция управления общественными финансами является специальной деятельностью строго определенных органов власти. Так, утверждение бюджета традиционно является полномочием законодательных (представительных) органов, а непосредственное исполнение, как правило, отдается на откуп исполнительных органов власти. Хотя, как справедливо отмечается в современной литературе, финансовые обязанности органов власти не всегда очевидны, поскольку вуалируются такими сложносоставными правовыми категориями, как, например, «компетенция» [13. С. 59].

Более того, для осуществления грамотного планирования, использования и контроля за публичными финансами целесообразно создание специальных финансовых органов. Такие финансовые органы в разных формах создавались, как правило, на территории крупных муниципальных образований. Это связано в первую очередь с тем, что чем большее количество публичных потребностей необходимо обеспечивать в том или ином публично-правовом образовании, тем более сложным будет процесс распределения муниципальных финансов.

Бюджетный процесс как непрерывная деятельность органов, наделенных финансовыми полномочиями по планированию, составлению и исполнению бюджета, безусловно, требует четкой правовой регламентации. В этих целях государствами, как правило, устанавливаются общие положения, касающиеся установления принципов, полномочий органов местного самоуправления и определению перечня участников бюджетного процесса. Органы местного самоуправления, в свою очередь, обладают полномочиями по уточнению положений государственных нормативно-правовых актов, установлению конкретных сроков, там, где эта возможность предусмотрена государственным законодательством и распределению полномочий в зависимости от специфики своей структуры.

Изучая разнообразные концепции муниципального управления, знаменитый отечественный юрист Н. И. Лазаревский сделал заключение о том, что все они содержат крупицу истины. Иначе говоря, большинство из таких концепций делает главным определенное свойство, что можно заметить в устройстве любого местного самоуправления. Любое из этих свойств может оказаться существенным, но при этом все концепции были неправы, возводя обнаруженное свойство в качестве главного и единственного признака.

Выводом из таких утверждений была разработка комплексного понятия о сути муниципалитетов. Н. И. Лазаревский определил их как институты децентрализованной государственной власти, в которых разными путями обеспечиваются как реальная самостоятельность от вышестоящего управления, так и взаимоотношения таких учреждений с местными жителями. Интересным является тот факт, что успех доктрины народного суверенитета на Западе, в силу которой одному народу может принадлежать право облагать себя налогами и устанавливать обязательное для себя право, Н. И. Лазаревский связывает с несомненными историческими корнями [14. С. 182].

Российские правоведы внимательно изучали юридическую суть и проблемы зарождения и роста общественного самоуправления. К примеру, еще в середине XIX века Б. Н. Чичерин в своем труде «О народном представительстве» писал, что локальное самоуправление должно согласовывать свои действия с вышестоящей властью. Ведь государственная машина требует единого устремления в деятельности, особенно во внутренней политике. Каждая из конкретных местностей имеет собственные потребности и интересы, и их лучше всего решать на муниципальном уровне. Но интересы местных жителей тесно переплетаются с интересами всей страны, поэтому муниципалитеты не могут иметь первичной власти. При этом Б. Н. Чичерин рассматривал территориальную общину как юридическое лицо, обладающее имуществом [15. С. 117].

В заключение следует признать, что идея местного самоуправления одна из краеугольных в современном государственном устройстве. В зависимости от социально-политических и экономических условий она находила свое выражение в научных трудах как зарубежного, так и отечественного научного сообщества и в практически применяемых методах и способах государственного управления.

О роли местного самоуправления в благополучии государства высказывались многие заслуженные деятели науки. При этом, как правило, ими выделялась важность возможности населения решать вопросы местного значения, а также экономическая целесообразность управления публично-правовыми финансами на местах.

Высокое значение местных финансов обусловлено тем, что за счет них удовлетворялся большой перечень потребностей населения, без которых проживание на территории не представлялось бы возможным. При этом государственные и муниципальные финансы различаются между собой именно предметами финансирования расходных обязательств, в остальном же муниципальные финансы выполняют аналогичные государственным функции, а именно распределительную, контрольную и стимулирующую. Управление муниципальными финансами традиционно осуществляют органы местного самоуправления. Важным аспектом в данном вопросе является гарантия на самостоятельность муниципального образования, которая обеспечивается в том числе независимостью местных финансов.

### Список литературы

1. **Овчинников В. А.** Суверенитет феодального государства // Военно-юридический журнал. 2006. № 10. С. 42–49.
2. **Кучеров И. И.** Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3–8.
3. **Артюхин Р. Е.** Казна и бюджет. М.: Наука, 2014. 501 с.
4. **Эберг К. Т.** Курс финансовой науки. М.; СПб., 1913. 592 с.
5. **Ходский Л. В.** Государственное хозяйство и финансовая наука. Краткие сведения о местных финансах // Публично-правовые исследования. 2016. № 4.
6. **Алексеев С. С.** Общая теория права. М., 1981. 325 с.

7. **Буров А. Н.** Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. М.; Ростов н/Д, 2000. 124 с.
8. **Токвиль А.** Старый порядок и революция. М., 1997. 250 с.
9. **Tocqueville A.** Democracy in America. New York, Vintage Books Random House, 1980, 554 p.
10. **Григорьев В. А.** К вопросу о местном самоуправлении: Монография. М.: Тирасполь, 2010. 67 с.
11. **Омелёхина Н. В.** Бюджетное право Российской Федерации: Учеб. пособие. Новосибирск: Наука, 2005. 421 с.
12. **Герасименко Г. А.** Земское управление в России. М., 1990. 272 с.
13. **Омелёхина Н. В.** Обязывание в системе финансово-правового регулирования. Денежная обязанность как форма позитивного обязывания. Новосибирск: Наука, 2014. 204 с.
14. **Лазаревский Н. И.** Народное представительство и его место в системе государственных установлений // Конституционное государство: Сб. ст. СПб., 1905. С. 179–222.
15. **Чичерин Б. Н.** Курс государственной науки. М., 1894. 453 с.

### References

1. **Ovchinnikov V. A.** Suverenitet feodal'nogo gosudarstva [Sovereignty of the feudal state]. *Voенно-yuridicheskij zhurnal*, 2006, vol. 10, p. 42–49. (in Russ.)
2. **Kucherov I. I.** Pravo denezhnoj ehmissii i ego realizaciya [The right to issue money and its implementation]. *Finansovoe pravo*, 2015, vol. 3, p. 3–8. (in Russ.)
3. **Artyuhin R. E.** Kazna i byudzhet [Treasury and budget]. Moscow, Nauka. 2014, 501 p. (in Russ.)
4. **Eeberg K. T.** Kurs finansovoj nauki [The course of financial science]. St. Petersburg, 1913, 592 p. (in Russ.)
5. **Khodsky L. V.** Gosudarstvennoe hozyajstvo i finansovaya nauka. Kratkie svedeniya o mestnykh finansakh [State economy and financial science. Summary of Local Finance]. *Publichno-pravovye issledovaniya (ehlektronnyj zhurnal)*, 2016, vol. 4. (in Russ.)
6. **Alekseev S. S.** Obshchaya teoriya prava [General theory of law]. Moscow, 1981. 325 p. (in Russ.)
7. **Burov A. N.** Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie tradicii i sovremennaya praktika [Local Government in Russia: Historical Traditions and Contemporary Practice]. Moscow, Rostov on Don, 2000, 124 p. (in Russ.)
8. **Tocqueville A.** Staryj porjadok i revolyuciya [Old order and revolution]. Moscow, 1997. 250 p. (in Russ.)
9. **Tocqueville A.** Democracy in America. New York, Vintage Books Random House, 1980, 554 p.
10. **Grigoriev V. A.** K voprosu o mestnom samoupravlenie: Monografiya [On the question of local government: Monograph]. Moscow, Tiraspol', 2010, 67 p. (in Russ.)
11. **Omelekhina N. V.** Budgetnoe pravo Rossiyskoy Federazii: Utchebnoe posobie [Budget Law of the Russian Federation: Textbook]. Novosibirsk, Nauka, 2005, 421 p. (in Russ.)
12. **Gerashimenco G. A.** Zemskoe upravlenie v Rossii [Zemsky government in Russia]. Moscow, 1990, 272 p. (in Russ.)
13. **Omelekhina N. V.** Objazivanie v sisteme finansovo-pravovogo regulirovaniya. Denegnaja objazannost kak forma poitivnogo objazivania [Obligation in the system of financial and legal regulation. Monetary duty as a form of positive commitment]. Novosibirsk, Nauka, 2014, 204 p. (in Russ.)
14. **Lazarevsky N. I.** Narodnoe predstavitel'stvo i ego mesto v sisteme gosudarstvennyh ustanovlenij [National representation and its place in the system of state institutions]. In: *Konstitucionnoe gosudarstvo*. St. Petersburg, 1905, p. 179–222. (in Russ.)

15. **Chicheren B. N.** Kurs gosudarstvennoj nauki [State Science Course]. Moscow, 1894. 453 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию*

*Received*

*04.05.2019*

#### **Сведения об авторе / Information about the Author**

**Скляров Герман Николаевич**, соискатель, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ул. Б. Черемушкинская, 34, Москва, 117218, Россия)

**German N. Sklyarov**, External PhD student, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (34 B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218, Russian Federation)

german7878german@mail.ru

УДК 342

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-34-39

**Госпитализация лиц, страдающих  
психическими расстройствами, в недобровольном порядке:  
проблемы нормативно-правового регулирования**

**Л. А. Эртель<sup>1</sup>, М. М. Исмаилова<sup>1</sup>, В. А. Стрижев<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> *Кубанский государственный университет  
Краснодар, Россия*

<sup>2</sup> *Кубанский государственный медицинский университет Минздрава России  
Краснодар, Россия*

*Аннотация*

Рассматриваются основные проблемы нормативно-правового регулирования процедуры госпитализации лиц, страдающих психическими расстройствами в недобровольном порядке. В работе представлена статистика, подтверждающая актуальность исследования, а также приведены отдельные примеры из судебной практики, свидетельствующие о наличии указанных проблем в правоприменении. Особое внимание в статье уделено проблеме полномочий полиции в процедуре недобровольной госпитализации и судебных органов. Признано необходимым проведение детального анализа актов, регулирующих процедуру недобровольной госпитализации лица, страдающего психическим заболеванием, а также предложено привести нормативно-правовое регулирование указанной процедуры к консенсусу между рядом нормативных актов различного уровня, т. е. создать единые правила осуществления недобровольной госпитализации лиц, страдающих психическими заболеваниями, которые четко определяли бы полномочия всех субъектов указанной процедуры.

*Ключевые слова*

психическое здоровье, недобровольная госпитализация, заболеваемость, психиатрическая помощь, лицо, страдающее психическим расстройством

*Для цитирования*

*Эртель Л. А., Исмаилова М. М., Стрижев В. А. Госпитализация лиц, страдающих психическими расстройствами, в недобровольном порядке: проблемы нормативно-правового регулирования // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 34–39. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-34-39*

**Hospitalization of Persons  
Suffering with Mental Disabilities Unspecified in Order:  
Problems of Regulatory Legal Regulation**

**L. A. Ertel<sup>1</sup>, M. M. Ismailova<sup>1</sup>, V. A. Strizhev<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> *Kuban State University  
Krasnodar, Russian Federation*

<sup>2</sup> *Kuban State Medical University  
Krasnodar, Russian Federation*

*Abstract*

The article discusses the main problems of regulatory regulation of the procedure for hospitalization of persons suffering from mental disorders in an involuntary manner. The paper presents statistics confirming the relevance of the study, as well as some examples from judicial practice, indicating the presence of these problems in law enforcement. Special attention is paid to the problems of police powers in the process of involuntary hospitalization and the judici-

© Л. А. Эртель, М. М. Исмаилова, В. А. Стрижев, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3  
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 3

ary. It was deemed necessary to conduct a detailed analysis of acts regulating the procedure of involuntary hospitalization of a person suffering from mental illness, and also suggested that the regulatory regulation of this procedure should be brought to a consensus between a number of regulatory acts of various levels, i.e., to create uniform rules for the implementation of involuntary hospitalization of persons suffering from mental illness diseases that would clearly define the powers of all subjects of the procedure.

*Keywords*

mental health, involuntary hospitalization, morbidity, psychiatric care, a person suffering from a mental disorder

*For citation*

Ertel L. A., Ismailova M. M., Strizhev V. A. Hospitalization of Persons Suffering with Mental Disabilities Unspecified in Order: Problems of Regulatory Legal Regulation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 34–39. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-34-39

Психическое здоровье человека – залог его душевного и социального благополучия, а также важнейший компонент здоровья в целом. Согласно данным ВОЗ, психические расстройства входят в «пятерку» самых прогрессирующих болезней в мире, а Россия в списке стран с наибольшим числом граждан, имеющих психические отклонения, занимает лидирующие позиции, более 3 % граждан страдают психическими расстройствами<sup>1</sup>.

Несмотря на снижение заболеваемости населения психическими расстройствами, в настоящее время по сравнению с предыдущими годами (с 95,9 тыс. по 60,1 тыс. человек за 2005–2016 года по Российской Федерации<sup>2</sup>), показатели все же остаются достаточно высокими как по России, так и по Краснодарскому краю (270,4 на 100 тыс. населения)<sup>3</sup>. Во многом это обусловлено отношением россиян к психиатрической помощи. К сожалению, в России запись на прием к психиатру вызывает отторжение со стороны родных и друзей, в таком случае говорить о психиатрической помощи не приходится в принципе, что, безусловно, уже многие годы остается важнейшей проблемой, поскольку ранняя диагностика многих психических заболеваний может существенно повысить шансы на выздоровление. К тому же, в век развитых информационных технологий необходимо располагать полной информацией о своем психическом и физическом состоянии, но зачастую люди недооценивают важность психического здоровья и душевного равновесия, что, несомненно, отражается на здоровье человека в целом.

На практике лица, страдающие психическими расстройствами и нуждающиеся в лечении, попадают в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, путем госпитализации в недобровольном порядке в соответствии со ст. 29 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>4</sup> при наличии оснований для подобной процедуры. Сама категория «недобровольный порядок» говорит о том, что лицо не желает направляться в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь, возможно, активно противостоит медицинским работникам, поэтому в соответствии с ч. 3 ст. 30 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» сотрудники полиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации и обеспечивать безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра. Если действия госпитализируемого или других лиц представляют опасность для жизни и здоровья окружающих, а также при необходимости его розыска и задержания сотрудники полиции действуют в рамках Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»<sup>5</sup>. Что подразумевается под «содействием», непонятно, поскольку данная формулировка может включать в себя и физическую помощь, и организационное обеспечение недобровольной

<sup>1</sup> Информационный бюллетень о психическом здоровье ВОЗ. Официальный сайт Всемирной Организации Здравоохранения // <http://www.whois.com/ru/> (дата обращения 10.10.2018).

<sup>2</sup> Здравоохранение в России. 2017: Стат. сб./ Росстат. М., 2017. С. 44–45.

<sup>3</sup> Краснодарский край в цифрах. 2017: Стат. сб. / Краснодарстат. Краснодар, 2018. С. 85.

<sup>4</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 20.08.1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

госпитализации лица. Нечеткость и неясность формулировок законодателя, а также определенные коллизии между рядом нормативно-правовых актов на практике приводят к множественным трудностям.

Федеральным законом «О полиции» (п. 35 ч. 1 ст. 12) на полицию возлагается обязанность оказывать содействие медицинским работникам в осуществлении назначенной судом недобровольной госпитализации лиц в медицинские организации, а также обеспечивать медицинским работникам безопасные условия для доступа к этим лицам и их осмотра. Нет определенности, о каком именно решении суда идет речь, поскольку ст. 29 Закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» указывает, что лицо, страдающее психическим расстройством, в ряде случаев может быть госпитализировано в медицинскую организацию до постановления судьи.

Природа психических расстройств такова, что они не наступают «по графику», различные обострения заболевания могут происходить с зыбкой регулярностью, а могут «затихнуть» на несколько лет, как следствие, предсказать поведение больного невозможно, также невозможно определить ход его мыслей, предположить его дальнейшее поведение и поступки, что создает высокую общественную опасность как для окружающих, в том числе медицинских работников, так и для него самого. Безусловно, любое промедление в данной ситуации может привести к печальным последствиям, поэтому указание на необходимость санкционирования судом недобровольной госпитализации является в корне неверным, а также подобное установление противоположно ч. 3 ст. 30 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», где указано, что сотрудники полиции обязаны оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации и обеспечивать безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра.

Судебное санкционирование в данном вопросе присутствует, но оно, согласно ч. 3 ст. 33 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», происходит после подачи заявления о госпитализации лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке представителем данной организации или прокурором. Следовательно, на этапе выезда бригады психиатрической помощи для госпитализации лица в недобровольном порядке нет и объективно не может быть какого-либо решения суда о недобровольной госпитализации.

Обобщенная практика Конституционного Суда РФ за последние десять лет показывает, что граждане довольно часто подают жалобы на нарушение их конституционных прав отдельными положениями законов, регулирующих процесс недобровольной госпитализации лиц, страдающих психическими расстройствами, считая, что возможность госпитализации лица без его согласия или согласия его законного представителя в отсутствие постановления судьи не отвечает требованиям Конституции РФ и международным правовым актам. Так, Определением Конституционного Суда РФ от 29.05.2014 № 1109-О было отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кичемаевой Веры Андреевны, поскольку оспариваемые гражданкой в жалобе положения направлены на защиту прав и законных интересов гражданина, в отношении которого судом рассматривается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке<sup>6</sup>.

В целях минимизации определенного противоречия норм федерального законодательства и нивелирования рассмотренной коллизии, правоприменитель идет по пути применения п. 11 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции», где указано, что полиция имеет право подвергнуть задержанию лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих при-

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2014 № 1109-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кичемаевой Веры Андреевны на нарушение ее конституционных прав статьей 29 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», частью второй статьи 303, частью первой статьи 305 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 11.12.2018.

знаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих, – до передачи их в лечебные учреждения либо по месту жительства. Говорить, что подобное решение приведенного противоречия верно, не представляется возможным, так как задержание по сути – право сотрудников полиции, то есть в каждом конкретном случае сотрудник должен оценить ситуацию и принять решение о задержании, основываясь на своем субъективном мнении. Объективно сотрудник полиции не является лицом, имеющим какие-либо знания в области психиатрии и соответственно поведению лиц, имеющих психические расстройства. Данного мнения придерживаются С. В. Ваулин и Ю. В. Боброва [4. С. 71]. Ученые отмечают, что при решении вопроса о недобровольной госпитализации необходим индивидуальный подход к пациенту, поскольку даже сама госпитализация может выступить в качестве психотравмирующей ситуации. Следовательно, предоставление подобного права сотруднику полиции представляется нелогичным и никак не может быть рассмотрено в качестве содействия медработникам при проведении процедуры недобровольной госпитализации. Т. Г. Погодина отмечает, что недобровольная госпитализация обоснованно считается сложным и многоступенчатым процессом и сопоставима с лишением свободы, поэтому необходимо четко сформулировать и закрепить в законе механизм содействия сотрудников полиции медработникам при осуществлении столь важного и опасного процесса [2. С. 567].

Действия сотрудников ОВД, осуществляющих содействие бригаде психиатрической помощи при недобровольной госпитализации, впоследствии часто становятся предметом судебного разбирательства. Так, Решением Углегорского городского суда Сахалинской области по делу № 2-18/2015 от 21 января 2015 года было отказано в удовлетворении исковых требований в полном объеме истцу, требовавшему компенсации морального вреда, причиненного в ходе недобровольной госпитализации<sup>7</sup>. В данном случае истец жаловался на проведение недобровольной госпитализации на глазах нескольких свидетелей, а также на запрете заявителю заехать домой, чтобы взять сменное белье, предметы личной гигиены, передать знакомым ключ от квартиры, где остается кот. В ходе судебного разбирательства не было установлено совокупности условий, при которых наступает ответственность по возмещению вреда, а также правовых оснований для удовлетворения требований о взыскании в пользу истца компенсации морального вреда. К тому же действия сотрудников ОВД были признаны непротиворечащими закону, но, безусловно, бывают и обратные ситуации.

Трудностей правоприменителю привносит и Приказ Минздрава РФ от 08.04.1998 № 108 «О скорой психиатрической помощи»<sup>8</sup>. Согласно п. 2 раздела «Обеспечение безопасности», врач перед выездом на место должен поставить в известность сотрудников милиции только в случае, если больной вооружен, забаррикадировался, владеет приемами борьбы, рукопашного боя, при этом больной должен совершать опасные поступки или высказывать угрозы их совершения. Исходя из законодательной формулировки, содействие ОВД не является общим правилом и прибегать к нему необходимо только в исключительных случаях, указанных в рассмотренном пункте. К тому же указанный Приказ говорит именно о сотрудниках милиции, что в корне неверно, поскольку с момента вступления в силу ФЗ «О полиции» милиция была реорганизована в полицию.

Не соответствует нормам Федерального закона «О полиции» также Приказ Минздрава РФ № 133, МВД РФ № 269 от 30.04.1997 «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами» (вместе с «Инструкцией об организации взаимодействия органов здравоохранения и органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами») <sup>9</sup>. Согласно пункту 1.7 данного приказа, сотрудники милиции осу-

<sup>7</sup> Решение Углегорского городского суда Сахалинской области по делу № 2-18/2015 от 21 января 2015 года // СПС «Судебные и нормативные акты РФ». Дата обращения 11.12.2018.

<sup>8</sup> Медицинская газета. 1998. № 42. 27 мая.

<sup>9</sup> Медицинская газета. 1997. № 73. 19 сент.

ществляют розыск и оказывают содействие в задержании лиц, подлежащих госпитализации, обеспечивают охрану общественного порядка, безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра, пресекают противоправные действия граждан, препятствующих госпитализации. Также сотрудниками милиции совместно с медицинскими работниками в обязательном порядке производится личный досмотр больного с целью изъятия предметов, которые могут быть использованы им в качестве орудий нападения. При госпитализации психически больных, не имеющих родственников либо проживающих отдельно, сотрудниками милиции принимаются меры по обеспечению сохранности их имущества. Следовательно, приведенный Приказ напрямую противоречит выше рассмотренному Приказу Минздрава РФ «О скорой психиатрической помощи», поскольку в совместном Приказе МВД и Минздрава участие милиции при недобровольной госпитализации является общим правилом, которое должно соблюдаться всегда, независимо от ситуации.

Приведенные ведомственные акты действуют уже достаточно длительный период и принимались до реорганизации милиции в полицию, но правовой статус нынешних сотрудников полиции существенно отличается от статуса, указанного в Законе РФ «О милиции». Уже довольно явно наличествует необходимость детального рассмотрения актов, регулирующих процедуру недобровольной госпитализации лица, страдающего психическим заболеванием, поскольку отсутствие единообразного подхода непременно влечет за собой систематическое нарушение прав как самих больных, так и медицинских работников, подвергает их жизнь и здоровье опасности. Для сотрудников полиции эта проблема может обернуться неисполнением или нарушением своих должностных полномочий, что также подразумевает под собой наступление негативных последствий в виде привлечения к ответственности. Решение проблемы видится в анализе законов и ведомственных актов, регулирующих данный вопрос, и приведении их к общему знаменателю – созданию единых правил проведения недобровольной госпитализации лиц, страдающих психическими заболеваниями в медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь в стационарных условиях.

### Список литературы

1. **Ваулин С. В., Боброва Ю. В.** К вопросу о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар // Вестник Смоленск. мед. гос. академии. 2016. № 5. С. 71–72.
2. **Погодина Т. Г.** Тактика взаимодействия сотрудников полиции и медицинских работников при осуществлении госпитализации в психиатрический стационар в недобровольном порядке // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 566–568.

### References

1. **Vaulin S. V., Bobrova Yu. V.** To the question of involuntary hospitalization in a psychiatric hospital. *Bulletin of the Smolensk Medical State Academy*, 2016, no. 5, p. 71–72. (in Russ.)
2. **Pogodina T. G.** Tactics of the interaction of police officers and medical workers in the implementation of hospitalization in a psychiatric hospital in an involuntary manner. *Legal Engineering*, 2015, no. 9, p. 566–568. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию  
Received  
04.06.2019*

**Сведения об авторах / Information about the Authors**

**Эртель Людмила Александровна**, доктор медицинских наук, профессор, Кубанский государственный университет (ул. Ставропольская, 149, Краснодар, 350040, Россия)

**Lyudmila A. Ertel**, Doctor of Medicine, Professor, Kuban State University (149 Stavropolskaya Str., Krasnodar, 350040, Russian Federation)

ela1958@yandex.ru

**Исмаилова Мадина Мамедмирзаевна**, студентка, Кубанский государственный университет (ул. Ставропольская, 149, Краснодар, 350040, Россия)

**Madina M. Ismailova**, Student, Kuban State Medical University (149 Stavropolskaya Str., Krasnodar, 350040, Russian Federation)

madina\_ismailova\_2017@inbox.ru

**Стрижев Вячеслав Александрович**, кандидат медицинских наук, Кубанский государственный медицинский университет Минздрава России (ул. Митрофана Седина, 4, Краснодар, 350063, Россия)

**Vyacheslav A. Strizhev**, Candidate of Medical Sciences, Kuban State Medical University (4 Mitrofan Sedin Str., Krasnodar, 350063, Russian Federation)

strizhev@mail.ru

УДК 342.72/.73; 343.93  
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-40-47

## Сфера действия института государственной геномной регистрации

Ю. С. Поваров

*Самарский национальный исследовательский  
университет имени академика С. П. Королева  
Самара, Россия*

### *Аннотация*

В статье исследуются понятие, цели и основания проведения государственной геномной регистрации в разрезе ограничений сферы применения данного института. Указывая на широкую трактовку законодателем понятия «государственная геномная регистрация», автор вместе с тем раскрывает ключевые направления сужения области использования регистрационного режима (прежде всего, целевого и субъектного плана); при этом обращается внимание на необходимость установления четкого соотношения института государственной геномной регистрации с иными формами учета геномных данных, а также с планируемой геномной паспортизацией человека. Предметом специального анализа становится проблематика целесообразности расширения случаев обязательной геномной регистрации, в том числе выделения т.н. вынужденной регистрации (в качестве разновидности обязательной).

### *Ключевые слова*

обязательная и добровольная государственная геномная регистрация, геномная информация, идентификация личности, геномная паспортизация; дискриминация

### *Источник финансирования*

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14073

### *Для цитирования*

Поваров Ю. С. Сфера действия института государственной геномной регистрации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 40–47. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-40-47

## The Scope of State Genomic Registration Institution

Yu. S. Povarov

*Samara National Research University  
Samara, Russian Federation*

### *Abstract*

The article explores the concept, goals and foundations of the state genomic registration in the context of the limitations of the scope of this institution. Pointing to the broad interpretation by the legislator of the concept of «state genomic registration», the author reveals the main directions of narrowing of the field of use of the registration mode (first of all, the target and subject plan); this draws attention to the need to establish a clear correlation between the institute of state genomic registration with other forms of accounting for genomic information, as well as the planned human genomic passportisation. The subject of special analysis is the problem of the expansion of cases of compulsory genomic registration, including the expediency of identifying the forced registration (as a type of compulsory registration).

### *Keywords*

compulsory and voluntary state genomic registration, genomic information, personal identification, genomic certification, discrimination

© Ю. С. Поваров, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3  
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 3

*Funding*

The article is prepared with the financial support from the grant of the Russian Federation for Basic Research, project № 18-29-14073

*For citation*

Povarov Yu. S. The Scope of State Genomic Registration Institution. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 40–47. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-40-47

Колоссальное (и непрекращающееся) совершенствование геномных, прогеномных и пост-геномных биотехнологий (когда достижения в области генетики «...все агрессивнее распространяются на человека как на объект правки, пытаясь скорректировать его несовершенную природу» [1. С. 94], а «...биомедицина... “наступает” на устоявшиеся правовые институты» [2. С. 70]) настоятельно требует системного правового сопровождения соответствующих процессов, прежде всего, с точки зрения надлежащей охраны прав и свобод человека. Особое место в этом контексте имеет сбалансированная, в частности, учитывающая «право на информационное самоопределение (информационную автономию)» [3. С. 32], или, образно, право на «интимность» своего генетического портрета, регламентация отношений по поводу получения, фиксации и использования геномной информации. Ядро отечественной нормативно-правовой базы на данный счет в настоящее время составляет Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон о генах), который, по сути, «...создает условия для централизованной кодифицированной регистрации населения...» [4. С. 259] с соблюдением режима конфиденциальности геномной информации, ибо абсолютно понятно, что она «...непосредственно связана с личной и семейной тайной, тайной усыновления, врачебной тайной», а потому «...требует более высокого уровня конфиденциальности» [5. С. 11].

Вообще, государственная геномная регистрация (далее – ГГР) в предметно-содержательном аспекте понимается законодателем в весьма широком смысле – имеется в виду не сугубо регистрационно-учетная деятельность (хотя ГГР и сопряжена с формированием и ведением федеральной базы данных геномной информации), а деятельность, осуществляемая уполномоченными государственными органами и учреждениями:

- во-первых, по получению, учету, хранению, использованию, передаче и уничтожению биологического материала (который составляют содержащие геномную информацию ткани и выделения человека или тела (останков) умершего человека, например, образцы крови, слюны, волосы);
- во-вторых, по обработке геномной информации, при том, что такая обработка выражается в совершении разноплановых действий (операций), включая получение (сбор), систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование, распространение (в том числе передачу) и уничтожение геномной информации (см. ст. 1 Закона о генах).

Любопытно, что изначально в проекте Закона о генах № 63580-5 (далее – Законопроект) ГГР определялась несколько иначе (причем уже): не упоминалось о передаче биоматериала; кроме того, обработке геномной информации придавался статус цели, а не компонента ГГР.

Несмотря на подобное «масштабирование» института ГГР (влекущее, кстати, нетипичность обсуждаемого регистрационного режима в сравнении с иными видами государственной регистрации – с точки зрения юридического значения и контента регистрационных действий и т. д.), наличествуют существенные ограничения сферы его действия, преимущественно целевого (функционального) и субъектного толка.

Краеугольным рестриктивным моментом оказывается целевое обоснование ГГР. Оно производится законодателем «ступенчато» (что само по себе ущербным не кажется).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5740.

Во-первых, в качестве целей ГГР в РФ объявляется идентификация личности человека (ст. 2 Закона о генах)<sup>2</sup>, что, с одной стороны, вполне объяснимо, поскольку «...с помощью методов анализа ДНК практически достижима беспрецедентно высокая для исследования объектов биологического происхождения степень достоверности идентификации – на уровне индивидуализации» [6. С. 41], тем более что возможности фальсификации человеческого ДНК близки к нулю, но, с другой стороны, конечно, серьезно ограничивает возможности в части использования данных, полученных в результате ГГР.

Во-вторых, имеет место детализация обозначенной «мегацели» (или, как нередко указывается в науке, конечной цели [7]) посредством закрепления исчерпывающего (!) перечня целей использования полученной в рамках ГГР (и обязательной, и добровольной!) геномной информации, к каковым Закон о генах (ч. 2 ст. 14) причисляет:

а) предупреждение, раскрытие и расследование преступлений, а равно выявление и установление лиц, их совершивших (общепризнанно, что «...метод ДНК-анализа является эффективным в деятельности правоохранительных органов, учет ДНК помогает установить виновных в совершении преступлений прошлых лет» [8. С. 29], но, как точно заключает Е. Буркова, «геномные исследования и экспертизы... не являются панацеей для всех видов преступности: геномная информация практически не применяется в раскрытии и расследовании экономических, налоговых, коррупционных преступлений» [9. С. 6]);

б) розыск пропавших без вести граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих или временно пребывающих на территории России;

в) установление личности человека, чей труп не опознан иными («традиционными») способами;

г) установление родственных отношений разыскиваемых (устанавливаемых) лиц.

Таким образом, главный акцент в Законе о генах делается на «криминологическо-криминологическом целеполагании» ГГР, на что, впрочем, прямо указывалось и в пояснительной записке к Законопроекту (среди прочего, в ней заявлялось о необходимости формирования юридической платформы идентификации личности методом ДНК-анализа в целях повышения эффективности борьбы с преступностью, установления по неопознанным трупам личности человека, розыска пропавших без вести граждан и подчеркивалось, что проведение ГГР будет служить сдерживающим фактором для лиц, склонных к совершению преступлений, а значит, иметь профилактическое значение); тем самым фактически речь, в основном, идет о новом виде криминологической регистрации, дополняющем дактилоскопическую (не случайно, что формирование и ведение федеральной базы данных геномной информации проводятся под эгидой МВД РФ).

Другим ограничительным фактором (тесно перекликающимся с первым) является сильное сужение круга субъектов, осуществляющих регистрационную деятельность и использующих геномную информацию.

Во-первых, ГГР производится не любыми, а только государственными органами и учреждениями (см. ст. 1, ч. 2 ст. 10, ст. 18 Закона о генах), что явно корреспондирует легальной квалификации геномной регистрации в качестве государственной.

Во-вторых, носителями права (!) на использование геномной информации объявляются лишь судебные и правоохранительные инстанции – суды, органы предварительного следствия, органы дознания и органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность (ч. 1 ст. 15 Закона о генах).

В свете изложенного и с учетом отсутствия указаний о запрете «работы» с геномной информацией вне режима ГГР крайне актуальным оказывается вопрос о системном нормирова-

---

<sup>2</sup> В Законопроекте, заметим, «целевая составляющая» ГГР описывалась несколько иначе: оговаривалось, что такая регистрация проводится для идентификации личности человека *в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства* (т.е. степень абстрагирования целей ГГР в финальной редакции закона была значительно «снижена»).

нии (в том числе исходя из наличия иных, помимо Закона о генах, нормативных правовых актов, так или иначе касающихся получения человеческого биоматериала в целях сбора и обработки геномной информации<sup>3</sup>) не подпадающих под действие Закона о генах отношений (например, в связи с проведением геномных исследований негосударственными организациями). Так, И. О. Перепечина резонно обособляет в качестве самостоятельной задачи (не взирая на принятие Закона о генах) правовое регулирование экспертной деятельности в области ДНК-идентификации вне создания системы генетических учетов [6. С. 43–44].

Очевидно, регистрационный режим в области геномных исследований не будет носить всеобъемлющий характер. Однако важным при таком подходе видится эксплицитное определение правил, которыми надлежит руководствоваться в соответствующей ситуации, чему, среди прочего, может способствовать четкая и непротиворечивая «взаимоувязка» нормативно-правовых актов (к примеру, посредством использования приема перекрестных отсылок друг к другу), в том числе с Законом о генах, ибо, по справедливой мысли Г. Б. Романовского, «...он создает основу для формирования баз генетических данных, и в любом случае именно от него будет складываться дальнейшая правотворческая политика в данной сфере» [10. С. 60]. Одной из базовых задач при этом является ясное сопряжение (установление соотношения) института ГГР с иными формами учета геномной информации (например, при осуществлении пограничного контроля может происходить сбор биологического материала и его исследование в целях получения геномной информации, с формированием и ведением соответствующим подразделением ФСБ России информационной системы учета геномной информации<sup>4</sup>, а не федеральной базы данных геномной информации), а также планируемой геномной паспортизацией человека, одним из ожидаемых результатов которой должны стать национальные базы данных геномной информации (см. п. 7 разд. 3 утвержденного Председателем Правительства РФ 3 января 2014 г. Прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>5</sup>).

Кроме того, потенциальным механизмом устранения выявленной пробельности является «вовлечение» в зону действия Закона о генах иных отношений с полным или усеченным распространением на них норм о ГГР (относительно алгоритма действий, призванных обеспечить конфиденциальность полученных данных, требований к даче добровольного информированного согласия и пр.). Это, в свою очередь, может предполагать комплексное уточнение (пересмотр) законоположений, в том числе:

1) о *целях геномной регистрации*; наверное, правы О. В. Романовская и Г. В. Романовский, заявляющие о том, что «...законодателю еще придется внести изменения в Закон... чтобы расширить предмет его действия. В этом случае он будет иметь не только криминологическую, а и иные цели...» [11. С. 44]. Сказанное, пожалуй, особенно приложимо к добровольной ГГР, принимая во внимание возможность уничтожения полученных геномных данных в любое время в заявительном порядке (см. ч. 2 ст. 16 Закона о генах); попутно отметим, что предписания о субъектах подачи соответствующего заявления нуждаются в редакционной корректировке – из закона, полагаем, должна однозначно усматриваться неправомерность обращения «бывших» законных представителей с требованием об уничтожении геномной информации в отношении граждан, прошедших добровольную ГГР в отрезок времени, когда они не обладали полной дееспособностью;

<sup>3</sup> Например, вопросы генодиагностики и генотерапии (главным образом, «технологической» направленности) частично охватываются Федеральным законом от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348 (с послед. изм. и доп.)).

<sup>4</sup> См.: Приказ ФСБ России от 16 декабря 2016 г. № 771 «Об утверждении Порядка получения, учета, хранения, классификации, использования, выдачи и уничтожения биометрических персональных данных об особенностях строения папиллярных узоров пальцев и (или) ладоней рук человека, позволяющих установить его личность, получения биологического материала и осуществления обработки геномной информации в рамках осуществления пограничного контроля» // Рос. газета. 2017, 10 февр. № 30.

<sup>5</sup> URL: <http://www.government.ru>.

2) о субъектах осуществления геномной регистрации; согласимся здесь с выдвигаемым в науке выводом об уместности установления общего запрета на сбор, обработку, распространение и хранение генетической информации немедицинскими организациями [10. С. 61];

3) об основаниях и видах геномной регистрации. Так, предметом острой дискуссии продолжает оставаться аспект расширения случаев осуществления обязательной ГГР. Напомним, что добровольность ГГР не является строгой максимой – ГГР фундируется на принципе сочетания добровольности и обязательности (ч. 1 ст. 3 Закона о генах)<sup>6</sup>; в развитие данного основного начала Закон о генах делит ГГР на добровольную и обязательную (см. ст. 6).

Закон о генах в ст. 7 содержит замкнутый (что представляется совершенно справедливым) перечень случаев обязательной ГГР. Сейчас ей подлежат:

а) лица, осужденные и отбывающие наказание в виде лишения свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений<sup>7</sup>, а также всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности (следовательно, осужденные за преступления сексуального характера проходят обязательную ГГР безотносительно тяжести преступления).

Правовым основанием для проведения обязательной ГГР названных лиц служит вступивший в законную силу приговор суда, в силу которого физическое лицо признано виновным в совершении соответствующего преступления и направлено для отбывания наказания в учреждение, исполняющее уголовные наказания (п. 3 Положения о порядке проведения обязательной государственной геномной регистрации лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы, утв. постановлением Правительства РФ от 11 октября 2011 г. № 828<sup>8</sup>);

б) неустановленные лица, биологический материал которых изъят в ходе производства следственных действий (что, в частности, в немалой степени повышает их эффективность);

в) неопознанные трупы (что особенно значимо в ракурсе обеспечения реальных предпосылок последующей идентификации личности).

Между тем, в некоторых зарубежных странах «в базы данных ДНК ряда стран подлежат помещению образцы... и подозреваемых, а также лиц, совершивших административные правонарушения» [12. С. 34]. В отечественной литературе также высказываются соображения в пользу дополнения исследуемого списка: в частности, по небеспопеченному мнению О. Н. Надоненко, дабы имелась возможность сравнения образцов ДНК с геномной информацией позднее обнаруженных трупов, «...следует разрешить постановку на учет геномной информации родственников без вести пропавших и самих безвестно пропавших граждан» (с параллельным введением четкого механизма хранения и использования информации) [12. С. 35]; А. С. Лукомская аргументированно пишет об адекватности обязательной генетической регистрации новорожденных детей и женщин в целях выявления, раскрытия и предупреждения совершения убийства матерью новорожденного ребенка [13. С. 93–94].

Сверх того, звучат предложения о *всеобщей* геномной регистрации. К примеру, С. М. Колотушкин и В. А. Егельский настаивают на необходимости в перспективе (принимая в расчет трудоемкость и затратность геномного учета и т. п.) обязательной геномной регистрации (как специальном виде биометрической регистрации, наряду с дактилоскопированием и цифровым фотографированием) граждан РФ и лиц, прибывающих на ее территорию, что будет знаменовать, по словам ученых, «...качественно новый уровень обеспечения безопасности государства...» [14. С. 23]; А. И. Трусов, констатируя, что в текущий период обязательная ГГР не затрагивает законопослушных граждан РФ, полагает приемлемым расширение круга

<sup>6</sup> Интересно, что Законопроект вообще не упоминал о данном принципе.

<sup>7</sup> Между тем, обоснованность такого «универсального» подхода, в частности, применительно к случаям совершения преступлений в сфере экономической деятельности, небесспорна, на что обращалось внимание и при обсуждении Законопроекта (см., например, заключение Комитета ГД ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству от 24 июня 2008 г.).

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2011. № 42. Ст. 5926.

подлежащих регистрации лиц, «...предусмотрев ее для всех лиц, находящихся на территории нашей страны...» [15. С. 24].

Востребованным считаем и обсуждение проблематики введения института так называемой «вынужденной» регистрации (как подвида обязательной ГТР), когда при наличии определенных обстоятельств лицо не может допускаться к осуществлению какой-либо деятельности (по соображениям обеспечения безопасности самого «испытуемого» и лиц, к которым он «причастен» при осуществлении трудовой деятельности, и др.) без прохождения геномной регистрации. Разумеется, речь в данном случае не может идти о дискриминации по признаку генетических характеристик (на что рационально нацеливают многие международно-правовые акты, провозглашающие исключительно недискриминационный характер целей использования генетических данных<sup>9</sup>), включая трудовую сегрегацию.

### Список литературы

1. **Романовский Г. Б.** Правовое регулирование генетических исследований в России и за рубежом // *Lex russica*. 2016. № 7. С. 93–102.
2. **Воронина И. А., Савощикова Е. В., Саблин Д. А.** Интеграция биомедицины и биоэтики в правовое пространство как основа охраны и защиты прав граждан на здоровье и медицинскую помощь // *Конституционное и муниципальное право*. 2018. № 9. С. 67–70.
3. **Кучеренко А. В.** Этапы и тенденции нормативно-правового регулирования оборота персональных данных в Российской Федерации // *Информационное право*. 2009. № 4. С. 32–36.
4. **Сафонов А. А., Курин А. А., Варченко И. А.** Закон принят, а нужна ли России геномная регистрация и каковы перспективы ее использования? // *Общество и право*. 2009. № 5. С. 259–262.
5. **Камалова Г. Г.** Биометрические персональные данные: определение и сущность // *Информационное право*. 2016. № 3. С. 8–12.
6. **Перепечина И. О.** Правовое обеспечение судебной ДНК-идентификации в контексте защиты прав личности // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2008. № 11. С. 41–46.
7. Комментарий к Федеральному закону от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» (постатейный) / Отв. ред. Е. Н. Холопова // СПС «КонсультантПлюс», 2016.
8. **Романюк Д. А.** Перспективы использования геномной регистрации в Республике Беларусь при расследовании преступлений прошлых лет // *Международное уголовное право и международная юстиция*. 2014. № 5. С. 28–30.
9. **Буркова Е.** Геномная регистрация в помощь // *ЭЖ-Юрист*. 2013. № 38. С. 6.
10. **Романовский Г. Б.** Правовое регулирование медицинских инновационных технологий в Российской Федерации: проблемы и перспективы // *Российская юстиция*. 2016. № 10. С. 59–62.
11. **Романовская О. В., Романовский Г. Б.** Правовое регулирование геномной регистрации в Российской Федерации // *Российская юстиция*. 2013. № 8. С. 43–46.
12. **Надоненко О. Н.** Особенности реализации федеральной программы геномной регистрации // *Юридический мир*. 2015. № 1. С. 33–36.
13. **Лукомская А. С.** К вопросу о государственной геномной регистрации // *Вестник Оренбург. гос. ун-та*. 2012. № 3 (139). С. 92–94.

<sup>9</sup> См., например, ст. 6 Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека, принятой Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры 11 ноября 1997 г., и ст. 7 Международной декларации о генетических данных человека, принятой резолюцией Генеральной конференции ЮНЕСКО 16 октября 2003 г. (URL: [http://www.un.org/ru/documents/dekl\\_conv/](http://www.un.org/ru/documents/dekl_conv/)).

14. **Колотушкин С. М., Егельский В. А.** К вопросу о технологии создания системы всеобщей обязательной биометрической регистрации в России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 2. С. 22–24.
15. **Трусов А. И.** Установление личности гражданина Российской Федерации, совершившего правонарушение // Российская юстиция. 2016. № 9. С. 22–25.

### References

1. **Romanovskiy G. B.** Pravovoye regulirovaniye geneticheskikh issledovaniy v Rossii i za rubezhom [Legal regulation of genetic research in Russia and abroad]. *Lex Russica*, 2016, no. 7, p. 93–102. (in Russ.)
2. **Voronina I. A., Savoshchikova E. V., Sablin D. A.** Integratsiya biomeditsiny i bioetiki v pravovoye prostranstvo kak osnova okhrany i zashchity prav grazhdan na zdorov'ye i meditsinskuyu pomoshch' [Integration of biomedicine and bioethics into the legal space as the basis for the protection and protection of citizens' rights to health and medical care]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, 2018, no. 9, p. 67–70. (in Russ.)
3. **Kucherenko A. V.** Etap i tendentsii normativno-pravovogo regulirovaniya personal'nykh dannykh v Rossiyskoy Federatsii [Stages and trends of legal regulation of personal data turnover in the Russian Federation]. *Informatsionnoye pravo*, 2009, no. 4, p. 32–36. (in Russ.)
4. **Safonov A. A., Kurin A. A., Varchenko I. A.** Zakon prinyat, a nuzhna li rossii genomnaya registratsiya i kakovy perspektivy yeye ispol'zovaniya? [The law has been passed, but does Russia need genomic registration and what are the prospects for its use?] *Obshchestvo i pravo*, 2009, no. 5, p. 259–262. (in Russ.)
5. **Kamalova G. G.** Biometricheskiye personal'nyye dannyye: opredeleniye i sushchnost' [Biometric personal data: definition and essence]. *Informatsionnoye pravo*, 2016, no. 3, p. 8–12. (in Russ.)
6. **Perepechina I. O.** Pravovoye obespecheniye sudebnoy sistemy DNK- identifikatsii v kontekste zashchity prav lichnosti [Legal support of judicial DNA identification in the context of the protection of individual rights]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*, 2008, no. 11, p. 41–46. (in Russ.)
7. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 3 dekabrya 2008 g. № 242-FZ «O gosudarstvennoy genomnoy registratsii v Rossiyskoy Federatsii» (postateynny). [Commentary to the Federal Law «On the State Genomic Registration in the Russian Federation»]. Ed. by E. N. Kholopova. SPS «Konsul'tantPlyus», 2016. (in Russ.)
8. **Romanyuk D. A.** Perspektivy ispol'zovaniya genomnoy registratsii v Respublike Belarus' pri rassledovanii prestupleniy proshlykh let [Prospects for the use of genomic registration in the Republic of Belarus in the investigation of crimes of past years]. *Mezhdunarodnoye ugovnoye pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya*, 2014, no. 5, p. 28–30. (in Russ.)
9. **Burkova E.** Genomnaya registratsiya v pomoshch' [Genomic registration to help]. *EZH-Yurist*, 2013, no. 38, p. 6. (in Russ.)
10. **Romanovskiy G. B.** Pravovoye regulirovaniye meditsinskikh innovatsionnykh tekhnologiy v Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy [Legal regulation of medical innovation technologies in the Russian Federation: problems and prospects]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2016, no. 10, p. 59–62. (in Russ.)
11. **Romanovskaya O. V., Romanovskiy G. B.** Pravovoye regulirovaniye genomnoy registratsii v Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of genomic registration in the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2013, no. 8, p. 43–46. (in Russ.)
12. **Nadonenko O. N.** Osobennosti realizatsii federal'noy programmy genomnoy registratsii [Features of the implementation of the federal genomic registration program]. *Yuridicheskyy mir*, 2015, no. 1, p. 33–36. (in Russ.)

13. **Lukomskaya A. S.** К вопросу о государственной геномной регистрации [On the issue of state genomic registration]. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2012, no. 3 (139), p. 92–94. (in Russ.)
14. **Kolotushkin S. M., Yegel'skiy V. A.** К вопросу о технологиях создания системы всеобщей обязательной биометрической регистрации в России [On the issue of technology for creating a system of universal mandatory biometric registration in Russia]. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravleniye*, 2016, no. 2, p. 22–24. (in Russ.)
15. **Trusov A. I.** Установление личности гражданина Российской Федерации, совершившего правонарушение [Identification of the identity of a citizen of the Russian Federation who committed an offense]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2016, no. 9, p. 22–25. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию*

*Received*

*24.06.2019*

#### **Сведения об авторе / Information about the Author**

**Поваров Юрий Сергеевич**, кандидат юридических наук, доцент, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева (Московское шоссе, 34, Самара, 443086, Россия)

**Yuri S. Povarov**, PhD in Law, Associate Professor, Samara National Research University named after Academician S. P. Koroleva (34 Moscow Highway, Samara, 443086, Russian Federation)  
povus@mail.ru

## **Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики**

**Е. В. Ваймер**

*Алтайский государственный технический университет имени И. И. Ползунова  
Барнаул, Россия*

### *Аннотация*

Исследуются особенности стадии возбуждения дела об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики, такие как: типичные поводы для возбуждения дела, различные органы административной юрисдикции, принимающие решение о возбуждении дела об административных правонарушениях.

В работе анализируются предварительные полномочия государственных и муниципальных органов по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий в сфере электроэнергетики, энергетической безопасности и энергоэффективности.

Автор статьи указывает на то, что особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики обусловлены сложной системой взаимоотношений субъектов электроэнергетики, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления, сбыта и потребления электрической энергии, а также значимостью данной отрасли экономики в общественной и государственной жизни.

Специфические особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики анализируются на основании материалов административной практики.

### *Ключевые слова*

электроэнергетика, административные правонарушения, возбуждение административного производства

### *Для цитирования*

Ваймер Е. В. Особенности возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 48–53. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-48-53

## **Features of the Initiation of Cases of Administrative Offenses in the Field of Electricity**

**E. V. Vaimer**

*Altai State Technical University named after I. I. Polzunov  
Barnaul, Russian Federation*

### *Abstract*

The article examines the features of the stage of initiating a case of administrative offenses in the electric power industry, such as: typical reasons for initiating a case, various administrative jurisdictions that decide to initiate a case of administrative offenses.

The paper analyzes the preliminary powers of state and municipal bodies to carry out control and supervision measures in the field of electric power, energy security and energy efficiency.

The author of the article points out that the peculiarities of initiating cases of administrative offenses in the electric power industry are caused by a complex system of relations between electric power entities arising in the process of production, transmission of electric energy, operational dispatch control, sales and consumption of electric energy, as well as the importance of this sector of the economy in public and state life.

The specific features of initiating cases of administrative offenses in the electric power industry are analyzed on the basis of administrative practice materials.

*Keywords*

electricity, administrative offenses, the initiation of administrative proceedings

*For citation*

Vaimer E. V. Features of the Initiation of Cases of Administrative Offenses In the Field of Electricity. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 48–xx. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-48-

Значение электроэнергетики в обществе и государстве трудно переоценить – это основа всей современной жизни. Безопасное и бесперебойное обеспечение электроэнергией напрямую влияет на экономические показатели, уровень национальной безопасности и отражает качество жизни населения.

С правовой точки зрения электроэнергетика представляет собой комплекс отношений, возникающих между субъектами в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления, сбыта и потребления электрической энергии. В этой связи и правовая охрана в сфере электроэнергетики должна являться институциональной основой организации и функционирования всей системы взаимоотношений между производителями, поставщиками и потребителями электрической энергии.

За нарушение правовых норм в сфере электроэнергетики, виновные лица привлекаются к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности. Наиболее масштабно совершаются административные правонарушения, как менее общественно опасные, но имеющие административно-правовые последствия.

Значительная часть административно наказуемых деяний в сфере электроэнергетики объединена в главу 9 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>1</sup> (ст. 9.7 «Повреждение электрических сетей», ст. 9.8 «Нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт», ст. 9.16 «Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности», ст. 9.17 «Нарушение нормативов запасов топлива, порядка создания и использования тепловыми электростанциями и котельными запасов топлива», ст. 9.18 «Нарушение порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт», ст. 9.21 «Нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения), ст. 9.22 «Нарушение порядка полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии»).

Наряду с указанными статьями в КоАП РФ предусмотрена возможность привлечения правонарушителей к административной ответственности за совершение противоправных деяний в сфере электроэнергетики, составы которых содержатся в других главах, например статья 7.19 (Самовольное подключение к электрическим сетям).

Следует сказать, что административные правонарушения в сфере электроэнергетики отличаются по субъектам, их совершающим, по специфическим мерам, применяемым к виновным лицам, а также по порядку привлечения к ответственности. К примеру, правонарушения в сфере электроэнергетики возбуждаются множественностью субъектов административной юрисдикции, во многих случаях ими же и рассматриваются. Вместе с тем в некоторых случаях рассмотрение и пересмотр осуществляется по правилам Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

В данной статье мы исследуем стадию возбуждения производства по делу об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики.

Как известно, возбуждение дела является первой стадией производства по делу об административном правонарушении. Она начинается с получения (обнаружения) сведений о событии правонарушения. Финалом же стадии является принятие решения о возбуждении дела

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2019. № 6. Ст. 465.

и его дальнейшем движении либо об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении или о прекращении производства по делу.

Совершенно верно указывает О. Н. Щербаков, что данная стадия – это некий правовой фильтр, определяющий наличие либо отсутствие в том или ином действии (бездействии) состава административного правонарушения [1. С. 338].

Возбуждение дела как стадия производства юридически оформляется протоколом об административных правонарушениях. С момента составления протокола по делу об административном правонарушении или вынесения постановления прокурором о возбуждении дела об административном правонарушении, или вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования дело считается возбужденным. Также дело считается возбужденным с момента составления протокола о применении мер обеспечения производства, установленных главой 27 КоАП РФ.

Анализ административной практики привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений в сфере электроэнергетики показал, что, как правило, не применяются меры обеспечения производства и не проводится административное расследование, хотя законодательно такая возможность предоставлена.

Согласно Приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора) от 12 декабря 2011 г. № 697 (ред. от 09.10.2017) должностные лица органов Ростехнадзора уполномочены проводить проверки, привлекать к административной ответственности виновных лиц, а также принимать меры по контролю за устранением выявленных нарушений и их предупреждению<sup>2</sup>.

Дела об административных правонарушениях возбуждаются при наличии поводов, установленных статьей 28.1 КоАП РФ. Данная статья содержит закрытый перечень поводов для возбуждения дела об административных правонарушениях. При этом возбуждение дел об административных правонарушениях в области электроэнергетики имеет специфические поводы.

Как правило, поводами для возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.19, 9.7, 9.8 КоАП РФ являются сообщения и заявления юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Такими юридическими лицами достаточно часто являются энергосбытовые организации, осуществляющие контроль на порученной территории.

Так, в Приволжское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору поступило обращение филиала ПАО «МРСК Волги» – «Чувашэнерго», в котором указывалось, что в рамках проведения осмотра трасс воздушной линии представителями филиала был выявлен факт начала строительства жилого дома и хозяйственных построек в охранной зоне и под проводами ВЛ-10 кВ 3105 «Янашкасы» от РП-10 кВ «Ильбеши» в пролете опор № 324–326. По данному факту административным органом была проведена проверка и возбуждено производство по статье 9.8 КоАП РФ.

Или, Приволжским управлением Ростехнадзора возбуждено административное производство по части 2 статьи 9.7 на основании материалов, полученных от ОАО «Сетевая компания» в лице филиала Казанские электрические сети. Как следует из материалов, во время проведения земляных работ (24.09.2015) при установки телефонного колодца на тротуаре по адресу: г. Казань, ул. Б. Красная, 48, проводимые ПАО «Ростелеком» была повреждена кабельная линия электропередач КЛ-6 кВ ТП.182-ТП.269. Должностными лицами Казаньэлектросеть был составлен акт о механическом повреждении кабельной линии и направлен в территориальный орган Ростехнадзора.

Следует отметить, что имеются случаи, когда физические лица направляют в адрес территориального органа Ростехнадзора информацию о совершаемом правонарушении. Примером может служить дело, возбужденное по результатам внеплановой проверки, которая проводи-

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 22.

лась на основании обращения гражданина Мамедова А. Т., направленное с применением электронной почты (т. 1 л. д. 45) специалистами административного органа в период с 11.01.2018 по 19.01.2018 в форме осмотра ЛЭП-110кВ в городе Братске по улице Курчатова от улицы Комсомольская до улицы Рябикова со ссылкой на Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Кроме того, в целях выявления административных правонарушений, специалистами Ростехнадзора осуществляется мониторинг средств массовой информации. Сведения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события правонарушения, также являются поводом для возбуждения административного дела. Так, должностным лицом Волжско-Окского управления Ростехнадзора при просмотре новостного сайта «Выкса.рф» была обнаружена информация о повреждении обществом с ограниченной ответственностью «АвтоДорСервис» силовой кабельной линии муниципального унитарного предприятия «Выкса-энерго» в районе перекрестка улиц Красные Зори и Ульянова г. Выкса Нижегородской области, в связи с чем возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 9.8 КоАП РФ.

Достаточно часто поводом для возбуждения административных дел в сфере электроэнергетики является непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протокол по делу об административном правонарушении факта совершения противоправного деяния. Обнаруживается факт совершения правонарушения в ходе проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения законодательства органами Ростехнадзора.

Следует указать, что плановые проверки проводятся органами Ростехнадзора по согласованию с органами прокуратуры. Вместе с тем, и органы прокуратуры Российской Федерации самостоятельно проводят проверки соблюдения законодательства в области энергетики, энергетической безопасности и энергоэффективности.

В соответствии со статьей 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении. Так, при проведении проверки прокурором установлено, что в действиях директора ООО «Глобалжилсервис» Ш. содержатся признаки правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 9.16 КоАП РФ, которое совершено путем бездействия, выразившегося в несоблюдении требований о разработке и доведении до сведения собственников помещений в многоквартирных домах предложений о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в многоквартирных домах. По данному факту заместителем прокурора г. Салехарда в отношении генерального директора ООО «Глобалжилсервис» Ш. 23 марта 2016 года вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Это согласуется с положением пункта 2 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup>, где указано, что прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц к ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.19 и 9.7, могут быть возбуждены также и органами внутренних дел. К примеру, по информации, полученной ОП «Энергосбыт», ПАО «Сахалинэнерго» 02 февраля 2017 года в 14 часов 00 минут контролерами выявлен факт самовольного (безучетного) использования Н. электрической энергии минуя прибор учета. По факту выявленного безучетного и бездоговорного потребления электрической энергии представителем ОП «Энергосбыт» ПАО «Сахалинэнерго» К. Е. А. и Ф. Н. А. составлен акт о неучтенном потреблении электрической энергии. В связи с выявленными нарушениями потребления электроэнергии в отношении Н. 28 февраля 2017 года

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2017. № 49. Ст. 7327.

<sup>4</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5100.

участковым уполномоченным полиции ОУУП ОМВД России по Корсаковскому городскому округу составлен протокол об административном правонарушении 65 АП 18527, предусмотренном статьей 7.19 КоАП РФ.

С учетом того, что поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, как правило, выступают соответствующие материалы, сообщения и заявления, первый этап первой стадии производства по делу представляет собой рассмотрение указанных материалов. На следующем этапе принимаются решения либо возбуждать производство по делу об административном правонарушении, либо выносить определение об отказе в возбуждении дела (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ).

Удивительно то, что Кодекс РФ об административных правонарушениях в статье 28.3 не учитывает действующую структуру федеральных органов исполнительной власти. Согласно пункту 38 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ должностными лицами органов уполномоченных составлять протокол об административных правонарушениях по статье 7.19 являются органы, осуществляющие федеральный государственный энергетический надзор, коими являются органы Ростехнадзора. В свою очередь, пункт 39 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ называет органы Ростехнадзора никак иначе как органами, осуществляющими федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, именно они уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.7, 9.8 КоАП РФ.

Вместе с тем, согласно Приказу Ростехнадзора от 27 октября 2017 г. № 454 «Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»<sup>5</sup>, указанные должностные лица полномочны составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.7, 9.8, частями 7, 8 статьи 9.16, частью 10 статьи 9.16 (в части административных правонарушений, совершаемых организациями с участием государства или муниципальных образований), а также статьями 9.17, 9.18, частями 1–6 статьи 9.22 КоАП РФ.

Федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы уполномочены как возбуждать, так и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 6, 12 статьи 9.16, и статьей 9.21 КоАП РФ.

Как следует из судебных актов, 14.09.2015 Управлением Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области в отношении ООО «Энергопромсбыт» возбуждено дело № 06-05/41 об административном правонарушении по части 2 статьи 9.21 КоАП РФ по факту несоблюдения срока направления Горбуновой О.В. проекта договора на технологическое присоединение энергопотребляющих устройств потребителя к электрическим сетям сетевой организации и приложения к нему (технических условий), установленного пунктом 15 Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям<sup>6</sup>.

Федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы, осуществляющие федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор), возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 9.16 КоАП РФ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный жилищный надзор, возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 4, 5, 12 статьи 9.16 КоАП РФ. Такие надзорные органы вправе проводить плановые и внеплановые проверки соблюдения законодательства в сфере энергоэффективности.

<sup>5</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 06.03.2019).

<sup>6</sup> URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/ipQPhZF776на0xK/lkjhdjfsdt/> (дата обращения 06.03.2019).

В соответствии с частью 3 статьи 1.3.1 КоАП РФ в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

Так, в соответствии с Законом Брянской области 1 августа 2014 г. № 53-3 «Об административных правонарушениях на территории Брянской области», при осуществлении муниципального жилищного контроля протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 4, 5 статьи 9.16 КоАП РФ, вправе составлять должностные лица органов местного самоуправления, перечень которых определяется муниципальным правовым актом<sup>7</sup>.

Как указывалось ранее, стадия возбуждения дела об административном правонарушении оформляется протоколом по делу об административном правонарушении. На содержание протокола указывает часть 2 статьи 28.2 КоАП РФ. В дополнение следует использовать Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>8</sup>. Затем в течение трех суток с момента составления протокола (постановление прокурора) все материалы направляются судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. Однако это уже следующая стадия административного производства.

Следует резюмировать, что возбуждение дела по делам об административных правонарушениях в сфере электроэнергетики как стадия производства отличается множественностью поводов для возбуждения дела, множественностью субъектов уполномоченных принимать решение о возбуждении административного производства, а также разнообразием контрольно-надзорных мероприятий в сфере электроэнергетики, энергетической безопасности и энергоэффективности, что обусловлено значимостью отрасли в системе жизнеобеспечения государства и особенностью взаимоотношений субъектов.

#### Список литературы

1. **Щербakov О. Н.** Отдельные вопросы стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 338–342.

#### References

1. **Shcherbakov O. N.** Some issues of the stage of initiating proceedings on an administrative offense. *Administrative and Municipal Law*, 2016, no. 4, p. 338–342. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию  
Received  
24.05.2019*

#### Сведения об авторе / Information about the Author

**Ваймер Евгения Владимировна**, кандидат юридических наук, доцент, Алтайский государственный технический университет им. И. И. Ползунова (пр. Ленина, 46, Барнаул, 656038, Россия)

**Evgenia V. Vaimer**, PhD in Law, Associate Professor, Altai State Technical University named after I. I. Polzunov (46 Lenin Ave., Barnaul, 656038, Russian Federation)  
vaimer-evgeniya79@yandex.ru  
ORCID 0000-0002-9109-6567

<sup>7</sup> Официальная Брянщина. 2014. № 22.

<sup>8</sup> РГ. 2005. 19 апр.

УДК 336.2  
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-54-62

## **Законные интересы налогоплательщика в процессе привлечения его к ответственности**

**С. А. Ядрихинский**

*Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)  
Вологда, Россия*

### *Аннотация*

Исследуются правовые проблемы реализации законных интересов налогоплательщика в рамках отношений по привлечению его к ответственности за совершение налогового правонарушения. Отмечается связанность и производность законных интересов на стадии привлечения налогоплательщика к налоговой ответственности с интересами налогоплательщика, возникающих на более ранних стадиях налогового взаимодействия (интересы по уплате налога, интересы, вытекающие из налогового контроля, интересы, связанные с административным обжалованием). Анализируются пределы осуществления мер государственного принуждения, сроки давности привлечения к налоговой ответственности как гарантийные инструменты защиты законных интересов налогоплательщика. Предлагается изменить порядок исчисления давностных сроков. Обосновывается недопустимость возложения дополнительного обременения на налогоплательщика из-за допущенных налоговым органом ошибок. Делается вывод о необходимости сбалансированного подхода при определении меры ответственности с учетом общеправовых и отраслевых принципов соразмерности, разумности и справедливости.

### *Ключевые слова*

налогоплательщик, налоговый орган, законный интерес, ответственность, правонарушение, срок давности, финансовый ущерб

### *Для цитирования*

*Ядрихинский С. А. Законные интересы налогоплательщика в процессе привлечения его к ответственности // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 54–62. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-54-62*

## **The Legitimate Interests of the Taxpayer in the Process of Bringing Him to Liability**

**S. A. Yadrikhinskiy**

*North-West Institute (branch) of the University named after O. E. Kutafin (MSAL)  
Vologda, Russian Federation*

### *Abstract*

The article examines the legal problems of realization of legal interests of taxpayers in the framework of relations on bringing him to responsibility for committing a tax offense. It is noted the consistency and the derivation of the legitimate interests at the stage of bringing the taxpayer to tax liability with the interests of the taxpayer that occur at earlier stages of the tax interaction (interests in tax payment, the interest arising from the tax control, the interests associated with administrative appeal). The limits of implementation of measures of state coercion, the Statute of limitations for bringing to tax liability as a guarantee instrument for the protection of the legitimate interests of the taxpayer are analyzed. It is proposed to change the order of calculation of limitation periods. The author substantiates the inadmissibility of imposing additional encumbrance on the taxpayer due to the mistakes made by the tax authority. It is concluded that there is a need for a balanced approach in determining the measure of responsibility, taking into account the General legal and sectoral principles of proportionality, reasonableness and fairness.

### *Keywords*

taxpayer, tax authority, legitimate interest, responsibility, violation, limitation period, financial damage

### *For citation*

*Yadrikhinsky S. A. The Legitimate Interests of the Taxpayer in the Process of Bringing Him to Liability. Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 3, p. 54–62. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-54-62*

© С. А. Ядрихинский, 2019

Содержательное ядро феномена «законные интересы» состоит в правомерных инициативах налогоплательщика, целью которых является приобретение или сохранение благ в налоговой сфере в целях удовлетворения объективно необходимых потребностей, обусловленных статусом налогоплательщика. Законный интерес налогоплательщика, также как и субъективное право, является социально определенным и юридически обеспеченным государством правовым дозволением.

Особенностью отношений, связанных с привлечением налогоплательщика к налоговой ответственности, является то обстоятельство, что *инициатором* их возникновения является налоговый орган. Привлекаемый к ответственности налогоплательщик заинтересован в облегчении своей имущественной участи, улучшении своего правового положения.

Сама процедура привлечения к ответственности «включает в себя ряд последовательных этапов и представляет собой стадийный процесс»<sup>1</sup>, в рамках которого правоприменительный орган совершает определенные *процессуальные действия*, направленные в конечном итоге на взыскание с налогоплательщика, совершившего правонарушение, налоговой санкции.

В отличие от административного производства или уголовного процесса Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ<sup>2</sup> не использует такие понятия, как «возбуждение дела», «участник производства», не обособляются в отдельную группу процессуальные права и обязанности участников производства по делу о налоговом правонарушении. Эти стадии выделяет доктрина и судебная практика.

О. В. Пантюшов указывает на следующие стадии привлечения к налоговой ответственности: обнаружение признаков совершенного правонарушения; фиксация обстоятельств совершения налогового правонарушения; сбор доказательств и квалификация деяния; рассмотрение материалов дела о налоговом правонарушении и принятие решения по существу; обжалование принятого решения (пересмотр дела); исполнение вступившего в силу решения налогового органа [1. С. 25].

Как видно, непосредственно процессу привлечению налогоплательщика к налоговой ответственности предшествуют мероприятия налогового контроля. Акт налоговой проверки является итоговым актом налогового контроля и одновременно правоприменительным актом, которым возбуждается преследование за совершение налогового правонарушения, т. е. начинается процесс привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения<sup>3</sup>.

Все остальные налоговые правоотношения (налогоустановочные отношения, отношения по уплате налога и др.) по времени возникновения также предшествуют привлечению налогоплательщика к ответственности.

Таким образом, отношения по привлечению налогоплательщика к налоговой ответственности, являясь следствием отношений по налоговому контролю, тесно взаимосвязаны как между собой, так и с иными видами налоговых отношений. Отсюда следует взаимосвязанность законных интересов налогоплательщика, возникающих не только на каждой самостоятельной стадии процесса привлечения к налоговой ответственности, но и вытекающих из иных налоговых отношений (налогоустановочные отношения, отношения по уплате налога, отношения по административному обжалованию актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц). Они пересекаются во времени и между собой. Например, определяя дефектность в установлении налога с продаж в законной форме по признаку вве-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Вестник Конституционного Суда. 2005. № 4.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 № 267-О «По жалобе открытого акционерного общества «Востоксибэлектросетьстрой» на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей и четвертой статьи 88, пункта 1 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 6.

дения в действие в Кировской области, в резолютивной части Постановления Суд указал, что неуплата налога за указанный период не может являться *основанием* для применения мер ответственности к налогоплательщикам <sup>4</sup>.

В ходе налогового контроля налоговый орган обязан собирать доказательства в том числе для подтверждения отсутствия факта правонарушения (п. 6 ст. 101 НК РФ). Обязанность налогового органа порождает соответствующий законный интерес налогоплательщика считаться добросовестным, законопослушным, а также обоснованно рассчитывать, что и налоговый орган надлежащим образом отнесется к выполнению своей обязанности. Этот интерес возникает на стадии налогового контроля, но он не менее актуален в отношениях по привлечению налогоплательщика к ответственности.

Объект интереса налогоплательщика в налоговых отношениях по налоговому контролю, обжалованию ненормативных актов налоговых органов в большинстве случаев является объектом законного интереса налогоплательщика, привлекаемого к ответственности. По этому объединяющему признаку интерес налогоплательщика будет общим, то есть искомые налогоплательщиком блага будут обладать равновеликой ценностью на всех стадиях налогового взаимодействия. Интерес налогоплательщика, непосредственно вытекающий из отношений, возникающих в процессе привлечения его к ответственности за совершение налогового правонарушения, будет специальным. Как правило, он касается исключения либо уменьшения неблагоприятных последствий, связанных с нарушением законодательства о налогах и сборах. Именно эти интересы мы рассмотрим в данной части работы.

На первый план выходят интересы налогоплательщика, связанные с временными рамками данных правоотношений. Установление темпоральных пределов осуществления мер государственного принуждения, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, направлено на защиту таких конституционных ценностей, как стабильность и определенность публичных правоотношений, обеспечение стабильности условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений <sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта “д” пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 года “О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, а также положений Закона Чувашской Республики “О налоге с продаж”, Закона Кировской области “О налоге с продаж” и Закона Челябинской области “О налоге с продаж” в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью “Русская тройка” и ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 3.

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2007 № 381-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества “Ростелеком” на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 5 и 7 статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью Совместное российско-южноафриканское предприятие “Эконт” и гражданина А. Д. Чулкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 10.04.2003 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона “Об акционерных обществах” в связи с жалобой открытого акционерного общества “Приаргунское”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 21.04.2005 № 191-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Миронова Валерия Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

Законный интерес налогоплательщика состоит в том, чтобы не подвергаться мерам ответственности по истечении определенного периода – срока давности. Б. Б. Базаров этот законный интерес назвал «правом на непривлечение к налоговой ответственности» [2. С. 37]. Истечение срока давности является *правопрепятствующим юридическим фактом*, исключающим привлечение налогоплательщика к ответственности. Налогоплательщик приобретает состояние определенности в вопросе своего правового положения вследствие утраты налоговым органом возможности взыскания налоговых санкций (штрафов).

Отправным моментом в исчислении этого срока в отношении правонарушений, предусмотренных ст. 120 и 122 НК РФ, является следующий день после окончания налогового периода, в котором было совершено правонарушение. Налогоплательщика нельзя привлечь к ответственности, если на момент вынесения соответствующего решения истекли три года с начала налогового периода, следующего за тем, в котором производилось или должно было быть произведено исчисление налоговой базы и суммы налога, подлежащего уплате.

А. Р. Султанов приводит пример по его мнению буквального толкования исчисления срока давности для привлечения к ответственности налогоплательщика за неуплату налога за 2012 г.; ученый считает, что этот срок «исчисляется с 1 января 2013 г. и истекает к 1 января 2016 г.» [3]. Однако такой подход не согласуется с порядком исчисления срока, разъясненным в п. 15 Постановления Пленума Высшего ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации». Пленум ВАС РФ исходит из того, что срок уплаты налога за 2012 год устанавливается в 2013 (для налога на прибыль организации – это 28 марта 2013 года). Значит, сама неуплата налога, а следовательно, и само правонарушение происходят в 2013 году (а не в 2012 г.). Поэтому срок давности привлечения налогоплательщика к ответственности начинает исчисляться с 1 января 2014 года – это следующий день после окончания налогового периода, в котором было совершено правонарушение (а не с 1 января 2013 г.). Соответственно, последним днем срока давности будет 31 декабря 2016 года.

Если смотреть на букву закона, то действительно это толкование выглядит верным. Но насколько оправдана такая пролонгация срока? Сразу возникает неопределенность в отношении промежутка времени начиная со следующего дня неуплаты налога (29 марта 2013 года) до последнего дня налогового периода в котором происходит эта неуплата (31 декабря 2013 года): допустимо ли привлечение налогоплательщика к ответственности в период, когда срок давности еще не начал течь? Привлечение налогоплательщика к ответственности в этот период времени будет нарушать законный интерес налогоплательщика, связанный с нижним пределом временного ограничения такого привлечения.

Допустим, что в отношении вышеуказанного налогоплательщика назначена выездная налоговая проверка в 2016 году и в этом же году по итогам проверки вынесено решение. Глубина налоговой проверки составляет три года (п. 4 ст. 89 НК РФ), которые будут охватывать только 2015, 2014 и 2013 гг. Следовательно, если объект налогообложения определен, а налог исчислен и неуплачен в 2013 году, обнаружить такую ошибку в ходе налоговой проверки налоговый орган уже не сможет, поскольку 2012 год не достигаем, – проверке не подлежит. А значит, не сможет и предъявить требование об уплате налога, пеней и штрафных санкций, несмотря на то, что срок давности привлечения к ответственности не истек. При этом в 2016 году, по всей видимости, привлекать налогоплательщика за неуплату налога и за 2015 год нельзя, поскольку срок давности еще не начался; он начинает исчисляться лишь с 01.01.2017 – это следующий день после окончания налогового периода, в котором было совершено правонарушение.

При обсуждении проекта п. 15 Постановления Пленума Высшего ВАС РФ на заседании Президиума ВАС РФ 17 января 2013 разработчик этого Постановления Светлана Анатольевна Герасименко (в прошлом судья ВАС РФ) в дискуссии с представителями экспертного налогового сообщества, которые настаивали привязывать срок давности к периоду, за который

нужно платить налоги, несколько раз отметила, что именно законодатель так изложил ст. 113 НК РФ и все претензии должны адресоваться не к суду, а к законодателю <sup>6</sup>.

Идея связать срок давности с периодом, за который нужно платить налоги, тоже выглядит не очень удачной (см. вышеуказанный пример А. Р. Султанова). В этом случае срок давности начинается до момента самого правонарушения, что не менее сомнительно. В нашем примере дата налогового правонарушения – 29 марта 2013 года, а срок давности предлагается исчислять с 01.01.2013.

Представляется, что решением проблемы было бы признание законодателем началом исчисления срока давности *со дня совершения налогового правонарушения*. Надо сказать, что попытки отсчитывать срок давности начиная со дня, следующего за установленным днем уплаты налога, встречались в практике <sup>7</sup>. Для всех иных налоговых правонарушений, так же как и для преступлений (ч. 2 ст. 78 УК РФ) именно такая модель и предусмотрена. Аналогичное мнение в ходе публичного обсуждения проекта Постановления Пленума высказала С. А. Герасименко.

Очевидно, что толкование ст. 113 НК РФ в понимании п. 15 Постановления Пленума Высшего ВАС РФ расширяет временной коридор возможностей привлечения налогоплательщика к налоговой ответственности.

Следует заметить, что законодатель по-разному определил *момент истечения срока давности* в налоговом и уголовном праве. В налоговом праве таким моментом считается дата вынесения решения налогового органа о привлечении налогоплательщика к ответственности (п. 1 ст. 113 НК РФ), здесь вступление в силу решения не является юридически значимым обстоятельством; в уголовном праве – вступление приговора суда в законную силу (ч. 2 ст. 78 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ <sup>8</sup>).

В основании налоговой ответственности, как и любого другого вида юридической ответственности, лежит *состав правонарушения* (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). Отсутствие любого из признаков состава исключает привлечение налогоплательщика к ответственности. Соответственно, законные интересы налогоплательщика находятся и в плоскости исключения признаков состава правонарушения.

Содержание объективной стороны составляет только *противоправное деяние*. Противоправность должна быть закреплена нормой налогового законодательства, а не доктриной или правоприменительным актом, и предполагает прямой запрет на осуществление деяния, идущего вразрез нормативному предписанию.

Недопустимо установление ответственности за такие действия налогоплательщика, которые, хотя и имеют своим следствием неуплату налога либо уменьшение его суммы, но заключаются в использовании предоставленных налогоплательщику законом прав, связанных с освобождением на законном основании от уплаты налога или с выбором наиболее выгодных для него форм предпринимательской деятельности и соответственно – оптимального вида платежа <sup>9</sup>. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ была принята в 2003 году. Однако нетрудно заметить, что Конституционный Суд РФ в дальнейшем старался избегать ссылок на данную правовую позицию, да и арбитражные суды лишь изредка прибегали к ней, предпочитая в мотивировочной части судебных актов использовать иные позиции Суда.

<sup>6</sup> URL: <https://www.youtube.com/watch?v=p3qxb1rEqns> (дата обращения: 04.05.2019)

<sup>7</sup> См., например, Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 09.09.2008 по делу № А09-7320/2007-21 // СПС КонсультантПлюс; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31.07.2008 № Ф08-4328/2008 по делу № А32-13675/2007-14/325 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишников, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

Проблема состоит в том, что предоставленные законом права и используемые налогоплательщиком в *своих интересах* в случаях, связанных с уменьшением суммы налога, нередко воспринимаются правоприменителем как злоупотребление правами, недобросовестным поведением. А само злоупотребление правом возводится в ранг противоправности. Такой вывод делается по критерию поступления (не поступления) денежных средств в бюджет. Представляется, что противоправность должна определяться только законом и запреты должны обладать такой же определенностью, как и налогустанавливающие нормы.

Законным интересом является стремление налогоплательщика не быть привлеченным к ответственности и подвергаться штрафным санкциям за налоговое правонарушение, которое он не совершал (отсутствие события правонарушения), а также возможность добиваться полной *реабилитации* в случае необоснованного привлечения к налоговой ответственности.

Деликтоспособным налогоплательщиком признается физическое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста (п. 2 ст. 107 НК РФ). Проблема состоит в том, что исполнение обязанности по уплате налога законодатель не связывает с возрастом, а ответственность связывает; при этом в отношении ребенка, не достигшего шестнадцатилетия, она исключается. Родитель будет выступать законным представителем и все действия (бездействие) представителя расцениваются как действия (бездействие) самого налогоплательщика (п. 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57). Поэтому законный представитель ребенка также не является субъектом налогового правонарушения. Хотя налоговые органы с таким мнением не согласны<sup>10</sup>.

Выходом из ситуации может быть только законодательное решение. В частности, О. А. Лозенков предлагает дополнить положения ст. 27 НК РФ и возложить на законных представителей несовершеннолетних обязанность по погашению налоговой задолженности по субсидиарному принципу на случай недостаточности денежных средств налогоплательщика, не достигшего шестнадцатилетнего возраста, для исполнения в полном объеме обязанности по уплате налогов и сборов, причитающихся пеней и штрафов [4. С. 27].

Необходимо отметить, что не каждое нарушение законодательства о налогах и сборах образует налоговое правонарушение.

Например, неуплата налогоплательщиком авансовых платежей по итогам каждого отчетного периода является нарушением закона, однако привлечь налогоплательщика к ответственности по ст. 122 НК РФ налоговый орган не вправе. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 122 НК РФ, охватывает лишь те деяния, которые состоят в неуплате или неполной уплате сумм налога вследствие *занижения налоговой базы*, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий. А поскольку исчисление налоговой базы и суммы налога налогоплательщиками осуществляется *после окончания налогового периода*, по итогам которого уплачивается налог, в течение года у них отсутствует недоимка по налогу.

Логика этих рассуждений нашла свое отражение в абз. 3 п. 3 ст. 58 НК РФ: нарушение порядка исчисления и (или) уплаты авансовых платежей не может рассматриваться в качестве основания для привлечения лица к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах.

Статья 122 НК РФ называется «Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора, страховых взносов)». Вместе с тем ответственность по этой статье наступает не за неуплату налога фактически, а за занижения налоговой базы, иное неправильное исчисление налога.

Бездействие налогоплательщика, выразившееся исключительно в неперечислении в бюджет указанной в налоговой декларации или налоговом уведомлении суммы налога, не обра-

<sup>10</sup> Письмо УФНС России по г. Москве от 15.01.2010 № 20-14/4/002290@ // Московский налоговый курьер. 2010. № 5–6; Письмо УФНС России по г. Москве от 09.08.2007 № 28-10/076242@ // Московский налоговый курьер. 2007. № 21.

зует состав правонарушения, установленного ст. 122 НК РФ. В этом случае с него подлежат взысканию пени (п. 19 Постановления Пленума ВАС РФ № 57).

Например, диспозиция п. 1 ст. 122 НК РФ изначально не охватывает неуплату имущественных налогов физических лиц (земельный налог, транспортный налог, налог на имущество физических лиц), поскольку исчисление этих налогов производит налоговый орган, что исключает искажение налоговой базы со стороны налогоплательщика и соответственно ответственность.

Но если законодатель связал ответственность по ст. 122 НК РФ не столько с неуплатой налога, сколько с недолжным исчислением налога, занижением налоговой базы, то насколько оправдано будет привлекать налогоплательщика к ответственности в случае неправильного исчисления налога, но не повлекшего ущерба для бюджета, например, при имеющейся переплате?

В ходе публичного обсуждения проекта Пленума В. В. Бациев высказал точку зрения, что переплата налога, имеющаяся у налогоплательщика вообще, не должна иметь правового значения для целей применения ст. 122 НК РФ, поскольку ключевым моментом ответственности является искажение налоговой базы, т. е. наказывают не за неуплату, а за неверное декларирование, за сокрытие реальных налоговых обязательств<sup>11</sup>. Однако это предложение не нашло поддержку.

И действительно, если рассматривать вопрос с точки зрения потерь бюджета, то в случае с переплатой налога эти потери не ощущаются и в этом отношении экономические основания для применения ответственности отпадают, несмотря на занижения исчисленного налога.

Поэтому у налогоплательщика в преддверие выездной налоговой проверки может быть интерес иметь в бюджете некоторую переплату как «страховку от ответственности».

В тех случаях когда налоговое правонарушение состоялось, налогоплательщик заинтересован в уменьшении размера штрафа, т. е. воспользоваться положениями ст. 112 и 114 НК РФ. Этот интерес проистекает из обязанности, закрепленной за руководителем (заместителем руководителя) налогового органа по выявлению обстоятельств, смягчающих налоговую ответственность при рассмотрении материалов налоговой проверки. В обязанность должностного лица входит не просто оценка и учет смягчающих обстоятельств, а принятие соответствующих мер по их отысканию, вне зависимости от сделанного заявления (ходатайства) налогоплательщика. Безусловно, и налогоплательщик стремится обнаружить перед налоговым органом выпавшие из его поля зрения благоприятные для привлекаемого к ответственности налогоплательщика обстоятельства. В поле зрения налогоплательщика попадает все, что может благоприятствовать ему, служить исключением или смягчению ответственности, любое слабое место акта налоговой проверки, сомнительность обвинительного доказательства, недостаточная обоснованность того или иного утверждения должностного лица, фрагментарность налоговой проверки и т. д. Налогоплательщик также не лишен возможности собирать и представлять доказательства, свидетельствующие об отсутствии его вины, либо направленные на смягчение ответственности; приводить аргументы и акцентировать внимание на спорных фактах и обстоятельствах, которые бы порождали сомнения в виновности неустранимого характера, ставили под вопрос доводы и выводы налогового органа.

Примечательно, что в случае снижения судом размера штрафа в силу установления смягчающих обстоятельств налогоплательщику подлежат возмещению судебные расходы, поскольку, как сказал Верховный Суд РФ, он вынужден был прибегнуть к судебному механизму обеспечения принудительной реализации своих прав и законных интересов<sup>12</sup>. Этот законный интерес подлежит защите и в том случае, если налоговый орган не принял во вни-

<sup>11</sup> URL: [https://www.youtube.com/watch?v=c1Zqp\\_cFNDY](https://www.youtube.com/watch?v=c1Zqp_cFNDY) (дата обращения 04.05.2019).

<sup>12</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12.02.2018 № 304-КГ17-16452 по делу № А46-18381/2016 // СПС КонсультантПлюс.

мание смягчающие обстоятельства из-за пробелов в правовом регулировании данного вопроса при применении санкций.

В практике встречались случаи, когда налоговый орган сам ошибался при предоставлении налоговых вычетов налогоплательщику – физическому лицу. Иначе говоря, налогоплательщик приобретал выгоду в виде налогового вычета, основываясь на принятии официального акта, подтверждающего субъективное право конкретного лица на возврат из бюджета или зачет излишне уплаченных сумм налога. Впоследствии обнаруживалось, что в действительности налогоплательщик права на заявленный имущественный налоговый не приобрел.

Очевидно, в такой ситуации бюджет несет имущественные потери, вследствие неправомерно (ошибочно) предоставленного налогового вычета. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что получение налогоплательщиком налогового вычета при отсутствии для этого законных оснований означало бы, по существу, неосновательное обогащение за счет бюджетных средств, приводило бы к нарушению публичных интересов в сфере налогообложения и к нарушению конституционных прав и свобод других налогоплательщиков (постановление от 19 января 2017 года № 1-П<sup>13</sup>, определения от 2 октября 2003 года № 317-О<sup>14</sup>, от 5 февраля 2004 года № 43-О<sup>15</sup> и от 8 апреля 2004 года № 168-О<sup>16</sup>).

Но есть ли в том вина налогоплательщика? И должен ли он подвергаться мерам государственного принуждения правосстановительного характера в виде взыскания пеней (ст. 75 НК РФ)?

В данном случае законный интерес налогоплательщика состоит в сложении себя бремени несения дополнительных издержек. Ведь этот ущерб обусловлен исключительно упущениями или ошибками, допущенными налоговыми органами при принятии решений в отношении правильности исчисления и уплаты, зачета и возврата налогов и сборов.

Верховный Суд РФ освободил налогоплательщика – физическое лицо от уплаты пеней для случая неправомерного предоставления налоговым органом налогового вычета по НДФЛ<sup>17</sup>. Возврату в бюджет подлежит только величина соответствующих сумм, причитающихся государству в виде налога на доходы физических лиц.

В § 50 Постановления ЕСПЧ от 24 мая 2007 г. по делу «Радчиков против России» (жалоба № 65582/01) сказано: «Ошибки или недостатки работы органов государственной власти должны работать в пользу подсудимого. Другими словами, риск совершения ошибки прокуратурой или даже действительно судом должно нести государство, и эти ошибки не должны исправляться за счет заинтересованного лица»<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу “ОАО “Нефтяная компания ЮКОС” против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 2.

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 02.10.2003 № 317-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО “Лукойл – Западная Сибирь” на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 5 пункта 1 статьи 21 и пункта 1 статьи 78 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс.

<sup>15</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2004 № 43-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Таланкина Николая Геннадьевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5.

<sup>16</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 № 168-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чуфарова Андрея Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 7 Закона Российской Федерации “О налоге на добавленную стоимость” и абзаца первого пункта 2 статьи 172 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

<sup>17</sup> Определение Верховного Суда РФ от 15.01.2018 № 78-КГ17-82 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>18</sup> Постановление ЕСПЧ от 24.05.2007 «Дело “Радчиков (Radchikov) против Российской Федерации”» (жалоба № 65582/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 10.

В другом деле Европейский суд также подтвердил, что обвиняемый должен извлекать выгоду из ошибок национальных органов<sup>19</sup>. Это его законный интерес.

Таким образом, законные интересы налогоплательщика заключаются также в стремлении к справедливой мере ответственности либо исключению ответственности. Это стремление направлено на учет правоприменителем обстоятельств, исключающих вину в совершении налогового правонарушения, обстоятельств, исключающих привлечение налогоплательщика к ответственности, обстоятельств, смягчающих ответственность, исключении обстоятельств, отягчающих ответственность.

### Список литературы

1. **Пантюшов О. В.** Процедура привлечения к налоговой ответственности (с учетом изменений, вступивших в силу с 01.01.2007) // Налоговая политика и практика. 2007. № 2. С. 25–30.
2. **Базаров Б. Б.** Давность в российском налоговом праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 214 с.
3. **Султанов А. Р.** Спорные вопросы применения сроков давности привлечения к ответственности за налоговые правонарушения // Адвокат. 2016. № 2. С. 5–19.
4. **Лозенков О. А.** Исполнение обязанности по уплате налога несовершеннолетними // Финансовое право. 2013. № 7. С. 27–30.

### References

1. **Pantyushov O. V.** Procedura privlecheniya k nalogovoj otvetstvennosti (s uchetom izmenenij, vstupivshih v silu s 01.01.2007) [Procedure of bringing to tax responsibility (subject to changes, in force from 01.01.2007)] *Nalogovaya politika i praktika*, 2007, no. 2, p. 25–30. (in Russ.)
2. **Bazarov B. B.** Davnost' v rossijskom nalogovom prave [Prescription in Russian tax law]. Cand. jurid. sci. diss. Moscow, 2015, 214 p. (in Russ.)
3. **Sultanov A. R.** Spornye voprosy primeneniya srokov davnosti privlecheniya k otvetstvennosti za nalogovye pravonarusheniya [Controversial issues of application of the Statute of limitations for prosecution for tax offenses] *Advokat*, 2016, no. 2, p. 5–19. (in Russ.)
4. **Lozenkov O. A.** Ispolnenie obyazannosti po uplate naloga nesovershennoletnimi [Discharge of duty on tax payment juvenile]. *Finansovoe pravo*, 2013, no. 7, p. 27–30. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию*

*Received*

*02.06.2019*

### Сведения об авторе / Information about the Author

**Ядрихинский Сергей Александрович**, кандидат юридических наук, доцент, Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (ул. Марии Ульяновой, 18, Вологда, 160001, Россия)

**Sergey A. Yadrikhinskiy**, Candidate of Legal Sciences, Docent, North-West Institute (Branch) of the University named after O. E. Kutafin (MSLA) (18 Maria Ulyanova Str., Vologda, 160001, Russian Federation)

Syadr@yandex.ru

ORCID 0000-0002-5088-6095

SPIN 3872-7142

<sup>19</sup> Постановление ЕСПЧ от 09.04.2009 «Дело “Эдуард Чистяков (Eduard Chistyakov) против Российской Федерации”» (жалоба № 15336/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 1.

## **К вопросу об исполнении обязанности по уплате налоговых платежей при ликвидации организации**

**И. Н. Шабанова**

*Новосибирский государственный университет  
Новосибирск, Россия*

### *Аннотация*

Рассматриваются вопросы исполнения обязанности по уплате налогов и сборов. Предметом исполнения налоговой обязанности являются исключительно деньги, исходя из самого понятия «налог» и того обстоятельства, что налог является одним из источников бюджета, который представляет собой форму образования и расходования денежных средств. Выделяются признаки денежной обязанности как вида публично-правовых обязанностей. Анализируются условия исполнения налоговой обязанности. Аргументируется проблема наличия налоговой задолженности при ликвидации организации, срок на принудительное взыскание которой налоговым органом истек. Данная проблема приводит к необходимости обращения в арбитражный суд для признания налоговой задолженности безнадежной ко взысканию и исключению соответствующей записи из лицевого счета налогоплательщика, что, в свою очередь, приводит к увеличению срока ликвидации и дополнительному финансовому обеспечению. Предлагается передать налоговому органу полномочия по списанию и исключению налоговой задолженности, срок на принудительное взыскание которой истек, в административном порядке.

### *Ключевые слова*

налог, налогоплательщик, налоговый орган, исполнение налоговой обязанности, ликвидация, безнадежная к взысканию задолженность

### *Для цитирования*

*Шабанова И. Н.* К вопросу об исполнении обязанности по уплате налоговых платежей при ликвидации организации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 63–68. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-63-68

## **On the Issue of Execution of the Obligation to Pay Tax Payments in the Liquidation of the Organization**

**I. N. Shabanova**

*Novosibirsk State University  
Novosibirsk, Russian Federation*

### *Abstract*

The article deals with the issues of execution of the obligation to pay taxes and fees. The subject of the tax obligation is only money, based on the concept of “tax” and the fact that the tax is one of the sources of the budget, which is a form of formation and expenditure of funds. The features of monetary obligation as a type of public-legal obligations are distinguished. The conditions of execution of the tax duty are analyzed. Discusses the problem of a tax debt in the liquidation of the organization, the time to enforce which the tax authority has expired. This problem leads to the need to apply to the arbitration court to recognize the tax debt as hopeless for collection and exclusion of the relevant record from the personal account of the taxpayer, which in turn leads to an increase in the period of liquidation and additional financial security. It is proposed to transfer to the tax authority the powers to write off and exclude tax debts, the period for compulsory collection of which has expired, in an administrative procedure.

*Keywords*

tax, taxpayer, tax authority, fulfillment of tax obligations, liquidation, uncollectible debt

*For citation*

Shabanova I. N. On the Issue of Execution of the Obligation to Pay Tax Payments in the Liquidation of the Organization. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 63–68. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-63-68

Деятельность государства по собиранию и расходованию денежных средств – одна из форм проявления государственного суверенитета и осуществления принадлежащих социалистическому государству функций властвования [1. С. 93]. Из общего суверенитета государства И. И. Кучеров выделяет экономический суверенитет, составной частью которого, в свою очередь, является суверенитет фискальный – суверенитет государства в области налогообложения, основывающийся на праве государства устанавливать, вводить и взимать налоги и сборы с физических и юридических лиц в пределах своей территории. Часть суверенитета государства реализуется посредством взимания налогов, как законного принудительного изъятия на его территории части собственности. Таким образом, исходя из изложенного, фискальный суверенитет с точки зрения его реализации имеет преимущественно внутреннюю направленность и непосредственно заключается в праве установления налогов и сборов в пределах территории соответствующего государства и взимания этих обязательных платежей со своих подданных-налоговых резидентов [2. С. 19].

Обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы провозгласила как одну из основных конституционных обязанностей граждан и организаций принятая всенародным голосованием 12.12.1993 Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>. Данная норма нашла отражение в Налоговом кодексе Российской Федерации<sup>2</sup> (ч. 1 ст. 3 и п. 1 ч. 1 ст. 23 НК России): обязанность налогоплательщиков уплачивать законно установленные налоги и сборы.

Предметом исполнения обязанности по уплате налога являются исключительно деньги. Это обусловлено определением налога, содержащимся в ст. 8 НК России, и тем обстоятельством, что налог – источник формирования бюджета, а бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 от 31.07.1998 № 145-ФЗ<sup>3</sup>), в связи с чем нельзя считать надлежащим исполнением налоговой обязанности в «натуральной» форме.

Юридическая обязанность, имеющая денежный характер и исполнение которой предполагает передачу или перечисление денег в пользу определенного лица, многими учеными именована «денежной обязанностью». Денежная обязанность как вид публично-правовых обязанностей обладает следующими юридическими признаками:

- установление таких обязанностей в основе своей преследует удовлетворение фискальных интересов государства и иных публично-правовых образований на основе обретения ими соответствующих источников дохода;
- возложение этих обязанностей на физических лиц и организаций осуществляется в определенных формах – налогах, сборах и пошлинах;
- предмет исполнения таких обязанностей составляют целенаправленные активные действия обязанных лиц по своевременной и полной уплате (переводу, перечислению) денежных средств в пользу обязывающего субъекта или иного уполномоченного лица в порядке, установленном законодательством;

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ, N 31, 03.08.1998, ст. 3824.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

• результатом исполнения данных обязанностей является формирование публичных фондов денежных средств – бюджетов [3. С. 111].

Анализ ст. 45 НК России позволяет выделить следующие условия исполнения налоговой обязанности (включая уплату сборов, пеней, штрафов).

1. Самостоятельное исполнение налогоплательщиком налоговой обязанности или уплата налога иным лицом за налогоплательщика.

По общему правилу налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога. Данная позиция изложена в абз. 5 п. 2 Определения от 22 января 2004 г. № 41-О<sup>4</sup>: «Таким образом, положения пунктов 1 и 2 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи свидетельствуют о том, что в целях надлежащего исполнения обязанности по уплате налога налогоплательщик обязан самостоятельно, т. е. от своего имени и за счет своих собственных средств, уплатить соответствующую сумму налога в бюджет. При этом на факт признания обязанности налогоплательщика по уплате налога исполненной не влияет то, в какой форме – безналичной или наличной – происходит уплата денежных средств; важно, чтобы из представленных платежных документов можно было четко установить, что соответствующая сумма налога уплачена именно этим налогоплательщиком и именно за счет его собственных денежных средств. Иное толкование понятия «самостоятельное исполнение налогоплательщиком своей обязанности по уплате налога» приводило бы к невозможности четко персонифицировать денежные средства, за счет которых производится уплата налога, и к недопустимому вмешательству третьих лиц в процесс уплаты налога налогоплательщиком, что не только препятствовало бы результативному налоговому контролю за исполнением каждым налогоплательщиком своей обязанности по уплате налога, но и создавало бы выгодную ситуацию для уклонения недобросовестных налогоплательщиков от законной обязанности уплачивать налоги путем не отражения на своем банковском счете поступающих доходов».

30 ноября 2016г. принят Федеральный закон № 401-ФЗ<sup>5</sup>, который предоставил иным лицам производить уплату налога за налогоплательщика. Нововведение позволило юридическим лицам перечислять налоги со своего счета за другие организации; руководящему органу (директору и т. д.) погашать налоговые обязательства организации за счет своих средств. Важно, что лицо, которое платит налог за организацию, не вправе потребовать возврата из бюджета налога, уплаченного за налогоплательщика.

2. Исполнение налоговой обязанности в установленный законодательством о налогах и сборах срок (либо досрочно).

3. Исполнение обязанности по уплате налога в полном объеме.

4. Исполнение налоговой обязанности в валюте России, за исключением случаев, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации.

5. Исполнение налоговой обязанности в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд).

Только при соблюдении всех вышеперечисленных условий обязанность по уплате налога является надлежаще исполненной.

В соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 44 НК России обязанность по уплате налога прекращается с ликвидацией организации-налогоплательщика после проведения всех расчетов с бюджетной системой Российской Федерации.

Рассмотрим одну из проблемных ситуаций, связанных с ликвидацией организации, когда при получении справки о состоянии расчетов по налогам, сборам, пеням, штрафам, процен-

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2004 № 41-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Сибирский Тяжпромэлектропроект» и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-22012004-n-41-o-ob/> (дата обращения 08.08.2019).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 30.11.2016 № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.12.2016, № 49, ст. 6844.

там, налогоплательщик узнает о наличии задолженности, срок на принудительное взыскание которой налоговым органом истек.

В соответствии с Постановлением от 11.03.2008 № 13746/07<sup>6</sup>, срок на принудительное взыскание с налогоплательщика недоимки по налогу и начисленных на сумму неуплаченного налога пеней является пресекательным и составляет совокупность сроков, установленных статьями 46, 48, 70 НК России, отсчет которых начинается с даты уплаты налога, установленной налоговым законодательством, далее три месяца – на направление требования об уплате налога, десять дней – на добровольную уплату налога по требованию, два месяца (шестьдесят дней) – на принятие решения о взыскании налога за счет денежных средств налогоплательщика в банках, шесть месяцев – на взыскание налога в судебном порядке.

Порядок признания безнадежной к взысканию недоимки, пени и штрафов и их списанию установлен приказом ФНС России от 02.04.2019 № ММВ-7-8/164@<sup>7</sup>, которым в качестве документа, являющегося основанием для списания недоимки в случаях, предусмотренных пп. 1 п. 1 ст. 59 НК России, является Выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, содержащая сведения о ликвидации юридического лица. После получения Выписки налоговый орган в течение пяти рабочих дней оформляет справку о суммах недоимки и задолженности, в результате чего принимается в течении одного рабочего дня Решение о признании безнадежным к взысканию и списанию недоимки и задолженности.

Данный пункт Приказа ФНС к процедуре ликвидации представляется не применимым и противоречащим пп. 4 п. 3 ст. 44 НК России ввиду того, что обязанность по уплате налога и (или) сбора прекращается с ликвидацией организации-налогоплательщика только после проведения всех расчетов с бюджетной системой Российской Федерации.

В иных случаях предусмотрено представление копии вступившего в законную силу акта суда, содержащего в мотивировочной или резолютивной части положение, в соответствии с которым налоговый орган утрачивает возможность взыскания недоимки и задолженности по пеням, штрафам и процентам в связи с истечением установленного срока их взыскания, в том числе копия определения об отказе в восстановлении пропущенного срока подачи заявления в суд о взыскании недоимки и задолженности по пеням, штрафам и процентам, заверенные гербовой печатью соответствующего суда.

Решение о признании задолженности безнадежной по данному основанию принимают налоговые органы по месту учета организации или предпринимателя (пп. 1 п. 2 ст. 59 НК России).

По смыслу положений статьи 44 НК России утрата налоговым органом возможности принудительного взыскания сумм налогов, пеней, штрафа, то есть непринятие им в установленные сроки надлежащих мер ко взысканию, сама по себе не является основанием для прекращения обязанности налогоплательщика по их уплате и, следовательно, для исключения соответствующих записей из его лицевого счета.

Из содержания изложенных правовых норм, а также положений статьи 33 НК России следует, что должностные лица налоговых органов не могут произвольно, исходя из собственного усмотрения, признавать долги по налогам нереальными к взысканию и списывать соответствующие суммы.

При этом инициировать соответствующее судебное разбирательство вправе не только налоговый орган, но и налогоплательщик путем подачи в суд заявления о признании сумм, возможность принудительного взыскания которых утрачена, безнадежными ко взысканию

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС России от 11.03.2008 № 13746/07 по делу № А72-8968/06-14/329 // Вестник ВАС РФ, 2008, № 6.

<sup>7</sup> Приказ ФНС России от 02.04.2019 № ММВ-7-8/164@ «Об утверждении Порядка списания недоимки и задолженности по пеням, штрафам и процентам, признанных безнадежными к взысканию, и Перечня документов, подтверждающих обстоятельства признания безнадежными к взысканию недоимки, задолженности по пеням, штрафам и процентам». Официальный интернет-портал правовой информации: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) от 24.4.2019, ст. 0001201904240023.

и обязанности по их уплате прекращенной, согласно позиции Постановления Пленума от 30.07.2013 № 57 (пункт 9)<sup>8</sup>.

Изложенные выводы содержатся в решениях Арбитражного суда Новосибирской области: Решение от 17.11.2016 по делу № А45-21188/2016, Решение от 02.10.2018 по делу № А45-12640/2018 (признана безнадежной к взысканию задолженность ОАО «НПО «Сибсельмаш» в размере 406 812 р.), Решение от 07.11.2018 по делу № А45-17169/2018 (признана безнадежной к взысканию задолженность ООО «Хлебный дом Звенигород» в размере 5 601 565 р. 92 коп.). Судебные акты содержат обязательные для исполнения налоговым органом действия: соответствующие записи должны быть исключены налоговым органом из лицевого счета налогоплательщика немедленно после вступления такого судебного акта в силу.

Средний срок рассмотрения такой категории дел Арбитражными судами составляет шесть месяцев, в связи с чем срок для ликвидации значительно увеличивается, а соответственно и затраты на финансирование такой процедуры.

Нахождение организации в процессе ликвидации изменяет правила исполнения ею налоговой обязанности. Обязанность по уплате налогов (пеней, штрафов) ликвидируемой организации исполняется ликвидационной комиссией за счет денежных средств указанной организации, в том числе полученных от реализации ее имущества (п. 1 ст. 49 НК России).

В соответствии с п. 3 ст. 49 НК России очередность исполнения обязанностей по уплате налогов среди расчетов с другими кредиторами определяется гражданским законодательством Российской Федерации. Налоговые органы не имеют приоритета перед другими кредиторами при взыскании налога. Расчеты по обязательным платежам в бюджет и во внебюджетные фонды ликвидируемой организации в силу п. 1 ст. 64 ГК России производятся в третью очередь.

Кредиторы ликвидируемого юридического лица не вправе в индивидуальном порядке требовать удовлетворения своих требований вне установленной законом очередности, данный правовой принцип составляет суть правоотношений в ликвидации, устанавливает правовые ограничения, связанные с особым порядком предъявления и удовлетворения требований кредиторов, направлен на предоставление кредиторам равных правовых возможностей.

Именно возможность запрета налоговому органу осуществить действия по бесспорному взысканию недоимки по налогам, образовавшейся в результате неисполнения налогоплательщиком обязанности по их уплате на основании акта выездной налоговой проверки, поскольку это противоречит положениям ст. 49 НК России и влечет за собой нарушение порядка и очередности удовлетворения требований остальных кредиторов организации, и служит основанием для контролирующих лиц организации принять решение о ликвидации такого юридического лица.

Представляется интересным дело № А45-21860/2009, Решение от 26.11.2009, рассмотренное Арбитражным судом Новосибирской области, оставленное без изменения Седьмым арбитражным апелляционным судом и Федеральным арбитражным судом Западно-Сибирского округа. Предметом рассмотрения стала отмена решений ИФНС по Центральному району Новосибирска о взыскании налогов, сборов, пеней и штрафов с ООО «Сибирский Лизинговый Центр». Основанием для удовлетворения требований Истца явилось то обстоятельство, что налоговый орган, не имея права на бесспорное взыскание задолженности по налогам, не реализовал свое право на взыскание задолженности в судебном порядке, в том числе с подачей ходатайства о восстановлении срока ввиду его пропуска по уважительным причинам. Анализ норм права и представленных в дело доказательств позволил суду сделать вывод о нарушении налоговым органом требований статей 49 НК России и 64 ГК России, чем нарушены не только права налогоплательщика, но и законные интересы третьих лиц, которые являются кредиторами второй очереди.

<sup>8</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации». URL: [http://www.arbitr.ru/as/pract/post\\_plenum/91622.html](http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/91622.html) (дата обращения 15.07.2019).

На сегодняшний день, налоговый орган вносит запись в лицевой счет налогоплательщика о наличии задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации, что является основанием к отказу в государственной регистрации ликвидации юридического лица.

Представляется уместным передача налоговому органу полномочий по списанию задолженности перед бюджетом как безнадежной в связи с истечением срока для взыскания и дальнейшим исключением ее из лицевого счета налогоплательщика в административном порядке.

#### Список источников

1. **Братусь С. Н.** Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. 367 с.
2. **Омелёхина Н. В.** К вопросу о фискальном суверенитете государства // Вестник НГУ. Серия: Право. 2014. Т. 10, № 1. С. 17–23.
3. **Омелёхина Н. В.** Обязывание в системе финансово-правового регулирования. Денежная обязанность как форма позитивного обязывания: Монография. Новосибирск: Наука, 2014. 204 с.

#### References

1. **Bratus S. N.** Subjects of civil law. Moscow, Gosyurizdat, 1950, 367 p. (in Russ.)
2. **Omelekhina N. V.** To the question of fiscal sovereignty of the state. Vestnik NSU. Series: Law, 2014, vol. 10, no. 1, p. 17–23. (in Russ.)
3. **Omelekhina N. V.** Obligation in the system of financial and legal regulation. Monetary obligation as a form of positive obligation. Monography. Novosibirsk, Nauka, 2014, 204 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию  
Received  
05.05.2019*

#### Сведения об авторе / Information about the Author

**Шабанова Ирина Николаевна**, преподаватель, Новосибирский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)  
**Irina N. Shabanova**, Lecturer, Novosibirsk State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)  
irinatgu@yandex.ru

## О субъектах правоотношений по осуществлению бюджетных расходов

С. А. Шорин

*Российский государственный университет правосудия  
Москва, Россия*

### *Аннотация*

Актуальность исследования продиктована наличием недостатков законодательства, не позволяющих государству в достаточной мере удовлетворить ожидания общества в реализации его интересов за счет бюджетных расходов. Данные недостатки рассматриваются с позиции их воздействия на осуществление правоотношений по расходованию бюджетных средств субъектами этих отношений. Целью статьи является научный поиск правовых средств устранения недостатков законодательства или снижения их негативного влияния на деятельность субъектов указанных правоотношений. Исследование проведено с помощью анализа, синтеза, сравнения, формально-догматического, системного и исторического методов. В результате работы показана проблема несоответствия миссии государства и дифференцированных задач субъектов, осуществляющих бюджетные расходы, проанализированы текущие итоги реформирования бюджетного процесса и отдельные проблемы его правового обеспечения. Сделаны выводы о том, что Бюджетный кодекс Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, программные и проектные документы должны содержать нормы, обеспечивающие взаимосвязь бюджетных расходов и целей государства, а также интересов общества. В том числе требуется установить ответственность за недофинансирование мероприятий по достижению целей государства.

### *Ключевые слова*

субъекты осуществления бюджетных расходов, система субъектов, государственные органы, эффективность, целеполагание, целевые программы, бюджетный процесс, ответственность

### *Для цитирования*

Шорин С. А. О субъектах правоотношений по осуществлению бюджетных расходов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 69–78. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-69-78

## On the Subjects of Legal Relations for the Implementation of Budget Expenditures

S. A. Shorin

*The Russian State University of Justice  
Moscow, Russian Federation*

### *Abstract*

The relevance of the research is due to the existence of legislative shortcomings that do not allow the state to sufficiently meet the expectations of society in the realization of its interests at the expense of budget funds. These shortcomings are considered from the position of their influence on the implementation of legal relations on the expenditure of budget funds by the subjects of these relations. The purpose of the article is the scientific search for legal means to eliminate legislative shortcomings or reduce their negative influence on the activities of the subjects of these legal relations. The research was conducted using analysis, synthesis, comparison, formal-dogmatic, systemic and historical methods. As a result of the work, the problem of the discrepancy between the state mission and the differentiated tasks of entities carrying out budget expenditures is shown, the current results of the reform of the budget process and some problems of its legal framework are analyzed. It is concluded that the Budget Code of the Russian Federa-

tion, other normative legal acts, program and project documents must contain norms that ensure the interconnection of budget expenditures and the goals of the state, as well as the interests of society. In particular, it is required to establish responsibility for underfunding of measures to achieve the purposes of the state.

*Keywords*

subjects of budget expenditures, system of subjects, state bodies, efficiency, goal-setting, target programs, budget process, responsibility

*For citation*

Shorin S. A. On the Subjects of Legal Relations for the Implementation of Budget Expenditures. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 69–78. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-69-78

Расходы бюджета служат достижению интересов общества в целом. Каждый член общества ожидает от государства как от единого деятельного субъекта удовлетворения своих потребностей. Данные ожидания основываются на правах физических и юридических лиц и обязанностях государства, установленных законодательством. Фактически для общества не имеет значения, каким образом ему будут оказаны государственные (муниципальные) услуги, выполнены работы, предоставлены те или иные экономические блага за счет бюджетных средств. Между тем на внутригосударственном уровне государство выполняет свои обязательства не напрямую, а через государственные органы, вступающие для этой цели в правоотношения по осуществлению бюджетных расходов (в противоположность международному уровню, где государство выступает как единый субъект). В свою очередь, за указанными органами закреплены дифференцированные по сферам ведения цели, задачи, функции и полномочия. Данная дифференциация во многом происходит бюрократически (механически), а сами органы стремятся ограничить меру своей ответственности, стараясь дистанцироваться от решения тех проблем общества, которые не делегированы им напрямую. Без дифференциации сфер ведения, естественно, не обойтись. Тем временем, удовлетворение основных интересов общества, как правило, требует комплексного подхода – на это должна работать вся система государственных органов, государство в целом. Однако вследствие дифференциации сфер ведения в том виде, который сложился на текущий момент, между государственными органами необходимого синергического взаимодействия, в том числе по поводу осуществления бюджетных расходов, не происходит. Из этого взаимодействия фактически исключается само государство как целостный субъект с его наиболее общими целями, определяемыми в соответствии с интересами общества. В таких обстоятельствах страдают интересы общества, что актуализирует задачу обеспечения достаточных правовых оснований для достижения государством конечных общественно полезных результатов, выраженных в количественных и качественных показателях.

В научной литературе проблемы, связанные с функционированием государственных органов как субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов, зачастую рассматриваются отдельно от вопроса системной связи данных органов между собой. Характерно, что о системе этих органов говорят лишь для демонстрации полной картины предмета познания и ограничиваются простым описанием ее элементов, а далее проводится исследование каких-либо бюджетных процедур и их правового обеспечения уже абстрагированно от указанной системы. Хотя в действительности данные бюджетные процедуры представляют собой связи между элементами системы уполномоченных государственных органов, осуществляющих расходы бюджета (в данном случае эти органы и являются элементами системы).

В работе Ю. А. Колесникова выделяются такие проблемы, как субъективизм и отступление от принятой методики при распределении финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, неупорядоченность создания, упразднения и финансового обеспечения сверхаппаратных органов и структур [1. С. 102, 117] и др. Данное исследование проведено довольно давно (в 2000 году), но частично сохранило актуальность. Однако автор обращал лишь эпизодическое внимание на полномочия участников

бюджетного процесса и концентрировался, главным образом, на других проблемах, абстрагируясь от влияния этих проблем на взаимодействие субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов.

Ю. Л. Смирниковой в своем исследовании в качестве одного из выводов высказывается, что «финансовая деятельность субъектов Федерации осуществляется соответствующими государственными органами как Федерации в целом, так и ее субъектов». Названный автор приводит довольно краткие сведения о правовом обеспечении данных органов и указывает, что они требуют отдельного исследования [2. С. 43, 55]. Здесь есть потенциал развития научной работы. Если подробно рассмотреть государственные органы, в том числе на предмет выполнения ими роли субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов и признаков системности их взаимодействия, весьма вероятно получение дополнительных научных результатов.

В учебнике по бюджетному праву Д. Л. Комягина верно отмечается, что уполномоченные на составление и исполнение бюджета государственные органы (участники бюджетного процесса) должны действовать, исходя из принципа результативности и эффективности бюджетного процесса, который предполагает, в частности, повышение их ответственности и расширение самостоятельности. При этом проблемой на пути реализации данного принципа Д. Л. Комягин считает сложность и неопределенность категорий «эффективность» и «результативность» [3. С. 70–71]. Здесь также напрашивается продолжение исследования в отношении самих государственных органов особенно с точки зрения той проблемы, что каждый орган пытается реализовать указанный принцип только в рамках собственной деятельности, тогда как этот принцип требует распространения на весь бюджет как целое, на деятельность государства как единого субъекта.

Е. Н. Кондрат считает целесообразным для уменьшения угроз финансовой безопасности от дезорганизации бюджетного механизма «дать классификацию правонарушений в бюджетной сфере применительно к деятельности органов власти, поскольку с их деятельностью, прежде всего, связаны недостатки в бюджетной сфере» [4. С. 263]. Основанием классификации указанный автор предлагает считать объем негативных последствий правонарушения. Между тем, представляется, что ответственность должна наступать в том числе и за недостижение цели осуществления бюджетных расходов, за недофинансирование. Эти негативные явления в настоящее время, к сожалению, не становятся поводом для проведения оценки на предмет наличия правонарушений.

Также уместно обозначить заслуживающее поддержки мнение А. В. Ильина о том, что решения компетентных органов государственной власти о распределении бюджетных средств должны надлежащим образом обеспечивать реализацию конституционных прав и свобод граждан. Данный автор верно пишет, что вся деятельность органов власти по расходованию бюджетных средств ориентирована на обеспечение прав и свобод, а это подразумевает предоставление каждому общественных благ [5. С. 186, 192].

В связи с этим представляется целесообразным произвести попытку поиска недостатков в деятельности государственных органов как субъектов осуществления бюджетных расходов, выявить негативные эффекты, обусловленные этими недостатками, и найти правовые средства исправления сложившегося состояния дел. Логичным было бы в рамках правовой науки исследовать, составляют ли указанные субъекты систему, имеет ли она целостность, способность к реализации ее функционального назначения, эффективен ли порядок взаимодействия ее элементов, поскольку любая система представляет собой «определенный порядок, основанный на планомерном расположении и взаимной связи частей чего-либо» [6. С. 1189], то есть содержит некие объекты и связи между ними.

Осуществление расходов бюджета, как и любая деятельность какого-либо субъекта, носит целенаправленный характер. Начальным моментом процедуры расходования бюджетных средств является постановка ее цели, после чего данная процедура подчиняется достижению этой цели. В качестве цели бюджетных расходов, исходя из норм Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее – БК РФ) (ред. от 26 июля 2019 г.),

закреплено выполнение задач и функций государства и муниципальных образований<sup>1</sup>. Такая цель отличает бюджетные расходы от иных присутствующих в экономической сфере видов расходов: расходов физических лиц, семьи, коммерческих организаций и др. Между тем, бюджетным законодательством перед субъектами, осуществляющими бюджетные расходы, ставится цель прикладного характера – соблюдение законности процедуры планирования и использования бюджетных средств. Иными словами, происходит подмена цели осуществления расходов бюджета, что ведет к нерезультативному и неэффективному расходованию бюджетных средств. В конечном счете потребности общества остаются обеспеченными далеко не в полной мере.

Причиной проблемы оторванности этапа первоначального целеполагания от содержания деятельности субъектов, осуществляющих бюджетные расходы, в первую очередь, представляется то, что БК РФ не предусмотрено включение государства как целостного явления в состав указанных субъектов. Тем временем, согласно ряду статей Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ), именно государство как единое публично-правовое образование должно обеспечивать достойную жизнь, свободное развитие людей, получение каждым человеком некоторого набора общественных благ, соответствующих гарантированным правам человека, в числе которых права на социальное обеспечение, охрану здоровья, благоприятную экологию, образование<sup>2</sup> и т. д. Естественно, данные общественные блага создаются за счет использования бюджетных средств. Однако адекватного отражения целей государства, следующих из положений Конституции Российской Федерации, в нормах бюджетного права не происходит.

Практически с самого начала становления нового российского государства в процессе распада Советского союза законодателями и разработчиками бюджетного законодательства предпринимались попытки достижения взаимосвязи целей государства и направлений бюджетных расходов. Это было продиктовано необходимостью в условиях перехода к рыночной экономике создать альтернативу прекратившей свое существование системе Госплана Советского союза. Так, в 1991 году в основу бюджетного процесса в соответствии с Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» уже была заложена разработка целевых программ, предшествовавшая составлению проектов бюджетов. В соответствии с этими целевыми программами происходило постатейное санкционирование бюджетных расходов<sup>3</sup>. В первоначальной редакции принятого в 1998 году БК РФ (ред. от 31 июля 1998 г.) предусматривалась разработка долгосрочных целевых программ, имевших высокий правовой статус, так как они утверждались законодательными (представительными) органами государственной власти или местного самоуправления<sup>4</sup>. Бюджетная реформа 2007 года существенно изменила правовое обеспечение долгосрочных целевых программ, в результате чего был усовершенствован порядок их формирования и исполнения, а также планирования бюджетных расходов на реализацию этих программ. Однако полномочие по их утверждению было передано на более низкий уровень – органам исполнительной власти. Одновременно Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (ред. от 30 сентября 2017 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2018 г.) были предусмотрены

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002> (дата обращения 06.08.2019).

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

новеллы о формировании федеральной адресной инвестиционной программы и ведомственных целевых программ, финансируемых за счет бюджетных средств<sup>5</sup>. При очередной реформе бюджетного процесса, проведенной в 2013 году, на смену долгосрочным целевым программам в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» пришли государственные и муниципальные программы<sup>6</sup>. Тем не менее, весь этот длительный процесс изменений бюджетного законодательства не привел к должному состоянию бюджетной деятельности государства, которая по-прежнему недостаточно результативна и малоэффективна. Об этом свидетельствует введение с 2018 года по Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» нового инструмента бюджетирования – национальных проектов<sup>7</sup>, включающих в себя федеральные проекты. Данный инструмент не понадобился бы, будь программное бюджетирование способным решить задачи государства.

Представляется, что для исправления сложившейся ситуации требуется следующее. Во-первых, включить в состав субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов государство как единый субъект, обязанный совершать расходы в целях создания нормальных условий функционирования общества. Во-вторых, предусмотреть правила, обеспечивающие прямую зависимость содержания и смысла деятельности уполномоченных органов по расходованию бюджетных средств от целей государства. Указанные правила должны брать свое начало из положений Конституции Российской Федерации, поскольку именно в ней решаются вопросы о том, что представляет собой государство и как ему надлежит действовать. Соответствующие правовые нормы необходимо закрепить в БК РФ, которому следует стать продолжением Конституции Российской Федерации в рамках соответствующей подотрасли права.

Существующее правовое обеспечение осуществления расходов бюджета не решает общие задачи удовлетворения интересов общества, целеполагания на общегосударственном уровне, результативности и эффективности расходов. Нормы бюджетного права регулируют только деятельность представителей государства и публично-правовых образований. От данного подхода законодателя к правовому обеспечению бюджетных отношений страдает функционирование всей бюджетной системы. В ней не учитывается взаимосвязь бюджетов. Содержание межбюджетных отношений сведено в основном к способам «перераспределения бюджетных средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий» [7. С. 46–47]. В результате возникает разорванность между действиями публично-правовых образований, которая лишь «маскируется» межбюджетными трансфертами. Тем временем межбюджетный трансферт по своей сути должен служить, скорее, способом последовательного деления между публично-правовыми образованиями, во-первых, публично-правовых обязанностей, во-вторых, бюджетных доходов и, в-третьих, бюджетных расходов.

При таких обстоятельствах бюджетная система существует лишь в форме суммативной системы, что является одной из причин «неполного использования потенциала бюджета для развития общества» [8. С. 20–21]. Представляется, было бы более продуктивным определить бюджетную систему как «совокупность бюджетных и иных отношений, складывающихся между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями по поводу функционирования федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов и базирующихся на принципах бюджетного федерализма, автономии местных бюджетов и нормах права» [7. С. 36].

<sup>5</sup> ПГ. 2007. 28 апр.

<sup>6</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201305080039> (дата обращения 06.08.2019).

<sup>7</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038> (дата обращения 06.08.2019).

Что касается представителей государства и публично-правовых образований, то их можно рассматривать как суммативную систему, включающую Президента Российской Федерации, высших должностных лиц публично-правовых образований, законодательные (представительные) органы, исполнительные органы, Банк России, главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. При этом реализация правоотношений по осуществлению бюджетных расходов с участием перечисленных субъектов неразрывно связана с деятельностью главных администраторов (администраторов) доходов и источников финансирования дефицита бюджета, а также финансово-контрольных органов. Часто один и тот же государственный орган совмещает функции двух и более из указанных субъектов. Все эти субъекты в БК РФ собирательно названы участниками бюджетного процесса, и для каждого из них закреплены бюджетные полномочия, то есть права и обязанности, связанные с осуществлением бюджетного процесса<sup>8</sup>. В целом такая система за ряд лет зарекомендовала себя достаточно работоспособной и устойчивой, в том числе в условиях неоднократных реорганизаций, когда создавались и упразднялись различные органы исполнительной власти. Кроме того, за счет имеющихся возможностей административного усмотрения и даже, можно сказать, «ручного управления» (хотя эти возможности представляются автору чрезмерными) она способна тонко подстраиваться под меняющиеся потребности рассматриваемых органов. Поэтому исследуемая система органов в немедленном корректирующем правовом воздействии не нуждается.

Однако данная система органов, описанная в БК РФ как круг участников бюджетного процесса с их правами и обязанностями, не является полной. На самом деле она должна быть намного шире и с точки зрения субъектного состава, то есть включать бюджетные и автономные учреждения, уполномоченные банки, субъектов бюджетного планирования (здесь требуется отдельное исследование), и в плане конкретизации правового регулирования взаимодействия субъектов. В первую очередь, необходимо отметить проблемы отсутствия процедуры определения общего объема бюджетных расходов на достижение интересов общества и ответственности за недофинансирование обязательств государства.

Действительно, в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные отношения, закреплена процедура передачи денежных средств бюджета на заданные цели. Данная процедура включает в себя стадии прогнозирования, планирования, составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджета, ведения учета, составления отчетности, контроля над всеми этими стадиями, реализации результатов контроля, в том числе привлечения должностных лиц и организаций к ответственности за нарушение правовых норм. Основными являются стадиями планирования и исполнения бюджета. На стадии планирования происходит постановка целей осуществления бюджетных расходов, при исполнении бюджета создается результат деятельности государства или публично-правового образования. В процессе планирования общий объем бюджетных расходов делится на части, для каждой из которых определяется ее цель. При этом в условиях закрепления за субъектами, уполномоченными осуществлять бюджетные расходы, большого количества функций, данные цели сильно дифференцированы, в связи с чем формируется множество мелких раздробленных целей бюджетных расходов. Здесь и возникает проблема, состоящая в том, что в процессе постановки таких целей практически теряется связь направленности бюджетных денег с достижением интересов общества. В таких обстоятельствах возникают огромные возможности использования бюджетных денег на цели, вообще никак не связанные с интересами общества, чем и пользуются недобросовестные представители российского чиновничества. В конечном итоге исполнение бюджета не приносит ощутимой и должной пользы для общества, заметны лишь мелкие точечные несистемные улучшения, быстро теряющиеся под валом нерешенных более крупных проблем и новых запросов общества. Представляется, что исправлению сложившейся ситуации могло бы способствовать определение на стадии планирования бюджета общего объема направленности бюджетных денег на достижение интересов общества. Эту

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

информацию следовало бы включить в состав приложений, утверждаемых законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год.

Еще одним элементом стадии планирования бюджета, требующим совершенствования, является порядок принятия решений о выделении бюджетных ассигнований, в том числе дополнительных, на различные цели. Данный порядок, главным образом, включает в себя централизованный сбор финансовым органом предложений государственных органов, уполномоченных осуществлять расходы бюджета, о выделении бюджетных ассигнований на выполнение их функций, реализацию программ, проектов и т. п. Фактически речь идет о распределении бюджетных денег на выполнение обязательств государства и публично-правовых образований перед обществом через своих представителей. Указанные предложения можно подразделить на два типа: по базовому финансированию и по дополнительному финансированию. Оба эти типа предложений в установленном порядке обосновываются нормативными правовыми актами, на исполнение которых предполагается направить соответствующие бюджетные ассигнования. Как правило, включение в проект бюджета предложений по выделению базового финансирования – это лишь вопрос их надлежащего оформления. Однако финансовые органы стремятся от года к году сократить общий объем базового финансирования в целях экономии и, соответственно, доводят до главных распорядителей бюджетных средств все меньшие и меньшие объемы финансирования. Между тем, российская инфляция не только ведет к постоянному удорожанию всех видов экономических благ, но и регулярно превышает официальные прогнозные показатели. Эти две разнонаправленные тенденции ведут к возникновению проблемы недофинансирования различных потребностей, что означает недоисполнение обязательств государства или публично-правового образования перед обществом.

В то же время вопрос включения в проект бюджета каждого конкретного предложения по выделению дополнительных бюджетных ассигнований решается в индивидуальном порядке. Среди представленных предложений проводится некий отбор, ограниченный объемом бюджетных денег, оставшимся нераспределенным после формирования общего объема базового финансирования. В итоге часть данных предложений отсеивается. При этом не установлен ни детальный регламент такого отбора, ни критерии предпочтения одного предложения по выделению дополнительного финансирования перед другим, не предусмотрено раскрытие информации о ходе и результатах этапа планирования бюджета перед общественностью. Следует, однако, иметь в виду, что за указанными предложениями, не включенными в проект бюджета, скрываются все те же потребности и интересы общества, которые в данных условиях остаются неудовлетворенными, а определить конкретных ответственных за это крайне затруднительно.

Аналогичная ситуация недофинансирования складывается на этапе исполнения бюджета, когда возникают непредвиденные расходы или стоимость оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ, реализации инвестиционных проектов по объективным и обоснованным причинам превышает запланированную.

Тем самым содержание законодательства и разрыв между миссией государства и характером реализации полномочий субъектов, осуществляющих бюджетные расходы, приводит к их низкой ответственности за достижение публичных интересов, связанных с потребностями общества в получении достаточной социальной поддержки, решения иных социальных проблем. Какой-либо вид прямой ответственности работников государственных органов за включение надлежащего количества бюджетных денег в проект бюджета на стадии его планирования и их передачу организациям, непосредственно реализующим цели, задачи, функции государства и публично-правового образования и интересы общества, на стадии исполнения бюджета российским законодательством не предусмотрен. Представляется, что введение такой ответственности необходимо, оно приведет к повышению удовлетворенности интересов общества и эффективности бюджетных расходов. Это должна быть личная ответственность руководителей указанных органов за недостижение конечных общественно полезных результатов, выраженных в количественных и качественных показателях, предпола-

гающая обязательное увольнение с должности, даже несмотря на отсутствие нарушения процедуры осуществления бюджетных расходов. Что касается данной процедуры, то ее одновременно можно было бы смягчить, предоставив участникам этой процедуры несколько больше свободы действовать, исходя из обстоятельств. Одновременно следовало бы обеспечить объективный контроль преимущественно за результативностью и эффективностью бюджетных расходов с точки зрения выполнения миссии государства, а не за соблюдением процедурных правил.

Кроме того, есть точечные проблемы правового обеспечения осуществления бюджетных расходов, которые также оказывают негативное влияние на реализацию бюджетных полномочий финансовых органов, главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств и иных субъектов с точки зрения эффективности бюджетных расходов, в том числе поиска и использования имеющихся резервов ее повышения. Например, существуют законодательные нормы, находящиеся вне бюджетного законодательства, и, тем не менее, регулирующие бюджетные отношения [9. С. 62]. Представляется, что бюджетно-правовые нормы «непрофильных» законов необходимо переносить в БК РФ, а содержание самих этих норм подчинить принципам универсальности (в противоположность казуальности) и стабильности. Отдельно следует отметить неединообразность региональных законов, регулирующих бюджетные отношения, которая вызывает большое удивление, учитывая, что данные отношения фактически складываются под действием объективных всеобщих экономических закономерностей и не могут сколько-нибудь заметно варьироваться в зависимости от территориального расположения. В данном случае было бы также уместным рассмотреть возможность универсализации правового обеспечения региональных бюджетных отношений, однако это требует дополнительного изучения.

Таким образом, в ходе исследования выявлено, что в научной литературе, как правило, рассматриваются лишь отдельные проблемы бюджетных расходов абстрагированно от системы субъектов, осуществляющих расходы бюджета. Поэтому в значительной степени затрудняется возможность комплексного подхода к поиску путей совершенствования правовых норм, регулирующих деятельность указанных субъектов, государства в целом. Однако сравнительно небольшим количеством научных методов удалось раскрыть недостаточно освещенные в литературе проблемные стороны бюджетной деятельности государственных органов с той точки зрения, что данные органы должны составлять единую систему. Такой подход позволил выработать рекомендации, касающиеся общего состояния этой системы, а не просто по отдельным недостаткам правового обеспечения указанной деятельности.

Показана проблема подмены целей государства целями субъектов правоотношений по осуществлению бюджетных расходов, в результате которой возникает разорванность процесса целеполагания в цепочке от интересов общества к целям государства и затем к содержанию деятельности государственных органов. Дана оценка сложившихся на текущий момент итогов реформирования бюджетного процесса, которые не привели к должному состоянию бюджетной деятельности государства, результативности и эффективности бюджетных расходов. Потенциал повышения эффективности системы субъектов осуществления бюджетных расходов, как представляется, ограничен такими обстоятельствами, как отсутствие государства как единого целого в составе этих субъектов, отсутствие процедуры определения общего объема бюджетных расходов на достижение интересов общества и ответственности за недофинансирование обязательств государства.

В связи с этим в целях эффективного удовлетворения интересов общества за счет осуществления расходов бюджета уполномоченными субъектами требуется, во-первых, включить в БК РФ положения, обеспечивающие отражение в законах (решениях) о бюджете взаимосвязь объемов бюджетных ассигнований и целей государства, определяемых нормами Конституции Российской Федерации. Во-вторых, БК РФ следует предусмотреть, что законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год должно утверждаться отдельное приложение, содержащее информацию об общем объеме направленности бюджетных денег на достижение интересов общества. В-третьих, в состав участников процесса осуществления

бюджетных расходов необходимо включить государство как единый субъект, обязанный совершать расходы в целях создания нормальных условий функционирования общества. В-четвертых, бюджетные полномочия участников бюджетного процесса, нормативные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства государства, программные и проектные документы должны предусмотреть зависимость содержания и смысла деятельности субъектов правоотношений по расходованию бюджетных средств от целей государства. В-пятых, требуется определить составы ответственности работников государственных органов, уполномоченных осуществлять бюджетные расходы, за планирование и передачу ненадлежащего количества бюджетных денег для реализации целей, задач, функций государства и публично-правового образования, направленных на реализацию интересов общества.

### Список литературы

1. **Колесников Ю. А.** Конституционно-правовые основы бюджетного федерализма в России (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. 172 с.
2. **Смирникова Ю. Л.** Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 206 с.
3. **Комягин Д. Л.** Бюджетное право: Учебник для вузов / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ИД Высшей школы экономики, 2017. 590 с.
4. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): Монография / Под ред. С. В. Запольского; рук. авт. коллектива Х. В. Пешкова. М.: Прометей, 2017. 392 с.
5. **Ильин А. В.** Расходы бюджета в конституционном государстве: Дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 358 с.
6. Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 2000. 1536 с.
7. **Селюков А. Д.** Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 387 с.
8. **Селюков А. Д.** Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2002. № 6. С. 19–23.
9. **Васянина Е. Л.** Правовые вопросы финансового обеспечения расходных обязательств // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 6. С. 60–63.

### References

1. **Kolesnikov Yu. A.** Constitutional and legal foundations of fiscal federalism in Russia (theory and practice). Dis. ... cand. of law sciences. Rostov on Don, 2000, 172 p. (in Russ.)
2. **Smirnikova Yu. L.** Financial law status of the constituent entities of the Russian Federation. Dis. ... cand. of law sciences. Moscow, 2002, 206 p. (in Russ.)
3. **Komyagin D. L.** Budget Law: Textbook for High Schools. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2017, 590 p. (in Russ.)
4. Zapolsky S. V., Peshkova X. V. Management of budgetary resources and revenues (legal issues). Monograph. Moscow, Prometheus Publ., 2017, 392 p. (in Russ.)
5. **Ilin A. V.** Budget expenditures in a constitutional state. Dis. ... doc. of law sciences. St. Petersburg, 2016, 358 p. (in Russ.)
6. **Kuznetsov S. A.** Great Dictionary of Russian language. St. Petersburg, Norint Publ., 2000, 1536 p. (in Russ.)
7. **Selyukov A. D.** Legal framework for the optimization of interbudgetary relations in the Russian Federation. Dis. ... doc. of law sciences. Moscow, 2003, 387 p. (in Russ.)

8. **Selyukov A. D.** The system principle in budget law. *Financial Law*, 2002, no. 6, p. 19–23. (in Russ.)
9. **Vasyanina E. L.** Legal issues of financial support of expenditure obligations. *Arbitration and Civil Procedure*, 2013, no. 6, p. 60–63. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию*  
*Received*  
*04.05.2019*

### **Сведения об авторе / Information about the Author**

**Шорин Сергей Александрович**, аспирант, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия)

**Sergey A. Shorin**, Postgraduate Student, The Russian State University of Justice (69 Novocheremushkinskaya Str., Moscow, 117418, Russian Federation)

shorinsa@bk.ru

ORCID 0000-0002-5643-0988

SPIN 2394-3930

УДК 343.2

DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-79-84

## **К вопросу о применении части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации**

**Н. Н. Коротких**

*Дальневосточный федеральный университет  
Владивосток, Россия*

### *Аннотация*

Проводится анализ некоторых спорных, по мнению автора, рекомендаций Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.05.2018 № 10 «О практике применения судами положений части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации». Понижение категории преступления всегда требует четких критериев, по которым действия подсудимого можно было бы квалифицировать с изменением тяжести преступления. На примерах из судебной практики о решении вопросов, связанных с изменением категории преступления, обосновывается тезис, о том, что «учет фактических обстоятельств дела» и «степень его общественной опасности» – критерии оценочные и не всегда позволяют решить вопрос об обоснованности применения части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации. Показано несоответствие некоторых рекомендаций, содержащихся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, положениям Уголовного кодекса Российской Федерации. Сделан вывод о невозможности освобождать лицо от уголовной ответственности по основаниям, указанным в рассматриваемом постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

### *Ключевые слова*

Уголовный кодекс РФ, часть 6 статьи 15 УК РФ, категория преступления, Постановление Пленума Верховного Суда РФ

### *Для цитирования*

*Коротких Н. Н.* К вопросу о применении части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 79–84. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-79-84

## **On the Issues of the Application of Part 6 of Article 15 of the Criminal Code of the Russian Federation**

**N. N. Korotkikh**

*Far Eastern Federal University  
Vladivostok, Russian Federation*

### *Abstract*

The article analyzes some of the controversial, in the opinion of the author, recommendations of the Decree of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 10 of 15.05.2018 «On the practice of the courts applying the provisions of paragraph 6 Article 15 of the Criminal Code of the Russian Federation». Lowering the category of crime always requires clear criteria by which the actions of the defendant could be qualified with a change in the gravity of the crime. Based on examples from judicial practice, the thesis is substantiated that “taking into account the factual circumstances of the case” and “the degree of its public danger” are evaluative criteria and do not always allow to decide the validity of the application of part 6 article 15 of the Criminal Code of the Russian Federation. The discrepancy between some of the recommendations contained in the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation and the provisions of the Criminal Code of the Russian Federation is shown. It is concluded

that it is impossible to exempt a person from criminal liability on the grounds specified in the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation.

*Keywords*

Criminal Code of the Russian Federation, part 6 of article 15 of the Criminal Code of the Russian Federation, crime category, Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation

*For citation*

Korotkikh N. N. On the Issues of the Application of Part 6 of Article 15 of the Criminal Code of the Russian Federation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 79–xx. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-79-

Всем представителям науки уголовного права хорошо известно, что преступления делятся на четыре категории: небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие. До 2011 года ни у кого не вызывало сомнений, что эти категории определены на стадии криминализации общественно опасного деяния путем закрепления максимального предела наказания в Особенной части УК РФ.

Появление части 6 в ст. 15 УК РФ<sup>1</sup> предоставило право суду, с учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности, изменить категорию преступления на менее тяжкую. Вообще изменения уголовного законодательства последних лет свидетельствуют о поиске все новых способов (оснований) дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности и наказания. Этим, скорее всего, и руководствовался законодатель, устанавливая право суда снизить на одну ступень категорию совершенного преступления. Не будем приводить весь спектр мнений, которые были высказаны на страницах специальной и научной литературы о целесообразности подобных изменений, но отметим, что положения закона должны исполняться.

Анализ судебной практики, начиная с момента вступления указанных поправок в силу, свидетельствует о неоднозначности принимаемых судами решений. В одних случаях суды, применяя ч. 6 ст. 15 УК РФ и изменяя категорию преступления, в приговорах отмечали общие суждения о том, что фактические обстоятельства совершенного преступления и степень его общественной опасности позволяют изменить категорию преступления. В других случаях установление смягчающих и исключительных обстоятельств, при отсутствии отягчающих, давало возможность применить ст. 64 УК РФ, и существенно смягчить наказание<sup>2</sup>.

Так, например, по делу Н., обвиняемого по ч. 1 ст. 228 УК РФ и п. «б» ч. 2 ст. 228 УК РФ, суд отметил, что с учетом отсутствия отягчающих наказание обстоятельств, наличия смягчающих его обстоятельств, признанных судом исключительными, отсутствия тяжких последствий от содеянного, назначения ему наказания более мягкого вида, чем предусмотрено по ч. 1 ст. 228 УК РФ и п. «б» ч. 2 ст. 228 УК РФ, суд считает возможным в соответствии с ч. 6 ст. 15 УК РФ изменить категорию совершенных Н. преступлений на одну категорию и считать их преступлениями небольшой тяжести и тяжким соответственно<sup>3</sup>.

Очевидно, что в теории и судебной практике нет полной ясности в вопросе о том, исходя из каких фактических обстоятельств совершения преступления и степени его общественной опасности, суд может принять решение об изменении категории преступления на менее тяжкую. Согласно закону, именно фактические обстоятельства преступления и степень его об-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2011. № 50. ст. 7362.

<sup>2</sup> См., например, анализ судебной практики применения судами области положений ч. 6 ст. 15 УК РФ об изменении категории преступления. Тверской областной суд. URL: <http://oblsud.twr.sudrf.ru/> (дата обращения 05.03.2019); обобщение практики применения судами Волгоградской области положений ч. 6 ст. 15 УК РФ при рассмотрении уголовных дел в 2017 году. Волгоградский областной суд. URL: [http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=931](http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=931) (дата обращения 20.04.2019).

<sup>3</sup> Приговор по делу № 1/26-2012 Вейделеевского суда Белгородской области // РосПравосудие. URL: [www.RosPravosudie.com](http://www.RosPravosudie.com) (дата обращения 02.04.2019).

публичной опасности являются основанием для применения ч. 6 ст. 15 УК РФ, а наличие смягчающих и отсутствие отягчающих наказание обстоятельств следует рассматривать как условия, необходимые для её применения. Необходимые разъяснения по этому вопросу были даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15.05.2018 г. № 10 «О практике применения судами положений части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации»<sup>4</sup>. Разрешая данный вопрос, суд принимает во внимание способ совершения преступления, степень реализации преступных намерений, роль подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, вид умысла либо вид неосторожности, мотив, цель совершения деяния, характер и размер наступивших последствий, а также другие фактические обстоятельства преступления, влияющие на степень его общественной опасности. Вывод о наличии оснований для применения положений части 6 статьи 15 УК РФ может быть сделан судом, если фактические обстоятельства совершенного преступления свидетельствуют о меньшей степени его общественной опасности (п. 2 Постановления). В данном разъяснении Пленума видно, что для применения ч. 6 ст. 15 УК РФ суд должен прийти к выводу о *меньшей* степени общественной опасности, но непонятно, *меньшей* по сравнению с чем – со среднестатистическим преступлением данной категории, с обычным поведением данного лица, совершившего преступление? Из судебной практики также не является очевидным факт того, что при установлении всех обстоятельств дела эти данные следует расценивать не как смягчающие обстоятельства, а как обстоятельства для применения ч. 6 ст. 15 УК РФ. Так, на наш взгляд, нельзя согласиться с выводом президиума Оренбургского областного суда об изменении приговора и на основании ч. 6 ст. 15 УК РФ изменении категории совершенного К. преступления с преступления средней тяжести на преступление небольшой тяжести и смягчении назначенного наказания. Суд первой инстанции, назначая К. наказание по ч. 1 ст. 285 УК РФ, учел отсутствие у него судимости, данные, характеризующие его личность, семейное положение, смягчающие наказание обстоятельства – воспитание двоих малолетних детей и поощрения по службе, отсутствие отягчающих наказание обстоятельств, и с учетом характера и степени общественной опасности совершенного преступления пришел к выводу о том, что исправление подсудимого возможно без изоляции от общества, назначил ему штраф в размере 50 тыс. рублей – наименее строгий вид наказания, предусмотренный санкцией. Однако суд кассационной инстанции пришел к выводу, что совокупность установленных судом первой инстанции обстоятельств, являются одновременно и основаниями для применения ч. 6 ст. 15 УК РФ<sup>5</sup>. Степень общественной опасности преступления устанавливается судом в зависимости от конкретных обстоятельств содеянного. Обстоятельства, смягчающие или отягчающие наказание и относящиеся к совершенному преступлению, также учитываются при определении степени общественной опасности преступления. Но для убедительности своего вывода президиум должен был привести какие-то иные данные, свидетельствующие о меньшей степени общественной опасности содеянного, а не те, которые суд первой инстанции посчитал достаточными для обоснования вида и размера наказания виновному.

Так, например, в одном из приговоров, суд абсолютно полно установил и описал квалифицирующие признаки содеянного Н., обвиняемого в краже чужого имущества: совершенное группой лиц по предварительному сговору, с незаконным проникновением в жилище, с причинением значительного ущерба, и верно квалифицировал все содеянное по п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ. Обстоятельствами, смягчающими наказание подсудимого Н., суд признал полное признание вины и раскаяние в содеянном, активное содействие раскрытию преступления, изобличение соучастника преступления, полное возмещение имущественного ущерба, причиненного в результате преступления, что явилось, в свою очередь, основанием для применения при назначении наказания ч. 1 ст. 62 УК РФ. А далее суд указал, что в связи с принятием Ф3 от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и отдельные зако-

<sup>4</sup> Российская газета от 19 мая 2018 г. Федеральный выпуск № 106.

<sup>5</sup> Постановление Президиума Оренбургского областного суда от 19 июня 2017 г. // Бюл. Верховного Суда РФ. 2018. № 1. С. 29–30.

нодательные акты РФ», с учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности, при наличии смягчающих наказание обстоятельств и отсутствии отягчающих наказание обстоятельств, суд усматривает основания для изменения категории преступления, в совершении которого обвиняется подсудимый Н., на менее тяжкую в соответствии с ч. 6 ст. 15 УК РФ, то есть суд изменяет категорию совершенного Н. преступления с тяжкого на преступление средней тяжести<sup>6</sup>. В данном случае также не совсем ясно, какие обстоятельства повлияли на уменьшение степени общественной опасности деяния.

Изменение категории преступления на менее тяжкую влечет за собой целый ряд уголовно-правовых последствий, и суды должны учитывать это обстоятельство. В частности, в случае назначения осужденному наказания в виде лишения свободы суд, применяя положения ст. 58 УК РФ при определении вида исправительного учреждения и режима для отбывания наказания, должен исходить из измененной категории преступления. Так, Президиум Сахалинского областного суда, удовлетворяя надзорную жалобу осужденного Л., отметил, что суд, изменив категорию четырех предусмотренных п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ преступлений, за которые Л. осужден, на преступления средней тяжести, не применил все правовые последствия такого изменения. Тогда как с учетом изменения категорий преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ, и того обстоятельства, что Л. осужден еще и за преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 166 УК РФ, то есть преступление средней тяжести, суду следовало рассмотреть и вопрос о виде исправительного учреждения, в котором осужденному надлежит отбывать наказание. Поскольку суд первой инстанции не мотивировал необходимость отбывания осужденным наказания за преступления средней тяжести в исправительной колонии общего режима, президиум изменил постановление суда и в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 58 УК РФ, назначил Л. отбывание наказания в колонии-поселении<sup>7</sup>.

В Постановлении Пленума правильно указано на недопустимость двойного учета отягчающих обстоятельств, указанных в качестве квалифицированных признаков состава преступления (п. 4). Это же следовало сделать и в отношении смягчающих обстоятельств. При изменении категории преступления становится неизбежным «двойной учет» смягчающих наказание обстоятельств – первоначально при решении вопроса о виде и мере наказания в соответствии со ст. 60 УК РФ, а затем повторно при мотивировке решения об изменении категории преступления. Пункт 8 Постановления Пленума гласит, что применение судом статьи 64 УК РФ само по себе не препятствует изменению категории преступления в соответствии с ч. 6 ст. 15 УК РФ, указанные нормы применяются самостоятельно, поскольку законом предусмотрены различные для этого основания. На наш взгляд, это не совсем так. На практике суд устанавливает наличие смягчающих обстоятельств и отсутствие отягчающих, затем какие-то или все смягчающие обстоятельства признает исключительными и назначает наказание в соответствии со ст. 64 УК РФ ниже низшего предела, а далее на основании того, что наказание не превышает указанный в ч. 6 ст. 15 УК РФ предел, изменяет категорию преступления на менее тяжкую, учитывая те же самые смягчающие обстоятельства.

Актуальной проблемой на практике остается вопрос о необходимости соблюдения требований ч. 1 ст. 56 УК после понижения судом категории преступления до небольшой тяжести. Так, согласно положениям ч. 1 ст. 56 УК РФ, наказание в виде лишения свободы может быть назначено осужденному, совершившему впервые преступление небольшой тяжести, только при наличии отягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 63 УК РФ, за исключением преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 231 и ст. 233 УК РФ, или только если соответствующей статьей Особенной части УК РФ лишение свободы предусмотрено как единственный вид наказания. После изменения судом категории преступления на менее

<sup>6</sup> Приговор по делу № 1/32-2012 Сретенского районного суда // РосПравосудие. URL: [www.RosPravosudie.com](http://www.RosPravosudie.com) (дата обращения 02.04.2019).

<sup>7</sup> Постановление суда надзорной инстанции № 44у-147/12 Сахалинского областного суда // РосПравосудие. URL: [www.RosPravosudie.com](http://www.RosPravosudie.com) (дата обращения 02.04.2019).

тяжкую у осужденного возникает возможность улучшения своего положения. Если преступление совершено впервые и суд посчитал категорию преступления небольшой тяжести, то на такого осужденного должны распространяться положения ч. 1 ст. 56 УК РФ. Может ли при этом суд пересмотреть предыдущее наказание или заранее иметь в виду, что будет принято решение о применении ч. 6 ст. 15 УК РФ и изначально назначать другое наказание, чтобы не было противоречий с ч. 1 ст. 56 УК РФ? Этот вопрос поднимался в специальной литературе [1. С. 69], но так и остался не разрешенным в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

На наш взгляд, верный вывод сделала Судебная коллегия по уголовным делам, которая рекомендовала судьям учитывать, что ограничения, установленные в Общей части УК РФ для назначения того или иного вида наказания, исходят из той категории преступления, к которой совершённое деяние относится в силу положений ч. 1-5 ст. 15 УК РФ. В связи с этим, требования ч. 1 ст. 56 УК РФ об ограничениях назначения лишения свободы лицам, совершившим впервые преступление небольшой тяжести, не распространяется на осужденных, которым после назначения наказания категория изменена на категорию преступления небольшой тяжести<sup>8</sup>.

Данное утверждение соответствует положениям УК РФ и вполне могло бы быть отражено в Постановлении Пленума. Действительно, изменение категории преступления возможно только после того, как осужденному уже назначено наказание с учетом предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации правил назначения наказания, при условии, что вид и срок назначенного наказания отвечают требованиям ч. 6 ст. 15 УК РФ и правовые последствия в связи с изменением категории не влекут «повторного» назначения наказания за одно и то же преступление, а влияют на определение вида исправительного учреждения, сроки погашения судимости, определения рецидива преступлений, в случае совершения нового преступления и т. д.

Согласно пленуму, изменение судом категории преступления с тяжкого на преступление средней тяжести позволяет суду при наличии оснований, предусмотренных статьями 75, 76, 78, 80.1, 84, 92, 94 УК РФ, освободить осужденного от отбывания назначенного наказания. Пункт 10 гласит, что «в этих случаях суд постановляет приговор, резолютивная часть которого должна, в частности, содержать решения о признании подсудимого виновным в совершении преступления, о назначении ему наказания, об изменении категории преступления на менее тяжкую с указанием измененной категории преступления, а также об освобождении от отбывания назначенного наказания (пункт 2 части 5 статьи 302 УПК РФ)». При этом пленум не принял во внимание тот факт, что в указанной статье УПК РФ предусмотрено освобождение от отбывания назначенного наказания только в двух случаях: 1) когда издан акт об амнистии, освобождающий от применения наказания, назначенного данным приговором, либо 2) когда время нахождения подсудимого под стражей с учетом правил зачета наказания, установленных ст. 72 УК РФ, поглощает наказание, назначенное судом. Помимо этого в УК РФ закреплены такие виды освобождения от наказания, как 1) в связи с изменением обстановки (ст. 80.1 УК РФ); 2) несовершеннолетнего с применением принудительных мер воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 92 УК РФ) и освобождения от отбывания наказания: 1) осужденного условно (ст. 73 УК РФ); 2) в связи с болезнью (ст. 81 УК РФ); 3) вследствие отсрочки отбывания наказания (ст. 82, 82.1 УК РФ); 4) в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда (ст. 83 УК РФ); 5) несовершеннолетнего с помещением в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ч. 2 ст. 92 УК РФ).

Статьи 75, 76, 76.1 и 78 УК РФ посвящены основаниям освобождения от уголовной ответственности. Не совсем понятно, чем руководствовался пленум, формулируя п. 10 указанного постановления. Что в данном случае является основанием освобождения от отбывания назначенного наказания – изменение категории преступления на менее тяжкую? Ни действующую

<sup>8</sup> Обобщение практики применения судами Волгоградской области положений ч. 6 ст.15 УК РФ при рассмотрении уголовных дел в 2017 году. Волгоградский областной суд. URL: [http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=931](http://oblsud.vol.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=931) (дата обращения 20.04.2019).

щий УК РФ, ни действующий УПК РФ не знают такого основания освобождения от отбывания наказания.

От уголовной ответственности могут освобождаться подозреваемые и обвиняемые, осужденные могут освобождаться только от наказания. Лицо, освобожденное от наказания, не освобождается от уголовной ответственности. Верно отмечает В. Ф. Щепельков, что нельзя одновременно освободить от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием или в связи с примирением с потерпевшим и при этом назначить наказание [2. С. 13].

Полагаем, что более правильным было бы в данном случае рекомендовать судам применять положения ст. 64 или 73 УК РФ.

Постановление Пленума значимо для либерализации уголовного законодательства. Оно разъясняет, какие именно факторы должен учесть суд, решает вопрос смены категории преступления, а также наиболее спорные вопросы, связанные с применением данной нормы, имеет исключительно важное значение. Но все же какие бы благие цели ни преследовал Пленум, его решения не должны противоречить системным принципам законодательного регулирования.

### Список литературы

1. **Долотов Р. О.** Уголовно-правовые последствия применения судом ч. 6 ст. 15 УК РФ // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. 2015. № 4. С. 60–72.
2. **Щепельков В. Ф.** Проблемы применения уголовного закона в связи с изменением ст. 15 УК РФ // Криминалист. 2012. № 1 (10). С. 12–15.

### References

1. **Dolotov R. O.** Criminal and legal consequences of the application of the court. 6 Art. 15 of the Criminal Code of the Russian Federation. *Bulletin of Moscow University. Series 11: Right*, 2015, no. 4, p. 60–72. (in Russ.)
2. **Schepelkov V. F.** Problems of application of the criminal law in connection with the amendment of Art. 15 of the Criminal Code. *Forensic*, 2012, no. 1 (10), p. 12–15. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию  
Received  
04.04.2019*

### Сведения об авторе / Information about the Author

**Коротких Наталья Николаевна**, доктор юридических наук, доцент, Дальневосточный федеральный университет (ул. Суханова, 8, Владивосток, 690091, Россия)

**Natalya N. Korotkikh**, Doctor of Law, Associate Professor, Far Eastern Federal University (8 Sukhanova Str., Vladivostok, 690091, Russian Federation)

korotkikh.nn@dvfu.ru  
SPIN 9491-7137

## **Состояние законности при применении меры пресечения в виде заключения под стражу**

**Д. А. Галочкин**

*Прокуратура Московской области  
Ногинск, Россия  
Университет прокуратуры Российской Федерации  
Москва, Россия*

### *Аннотация*

На основе анализа статистических показателей работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов администрациями следственных изоляторов приведены основные проблемы, существующие в следственных изоляторах, связанные с применением меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Проведен анализ деятельности Европейского суда по правам человека по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации о нарушении Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также меры, принятые Российской Федерацией для их устранения.

Проанализированы основные причины переполненности следственных изоляторов, наблюдающейся в Москве, Московской области и ряде других регионов.

Внесены предложения о совершенствовании действующего законодательства.

Статья содержит рекомендации для практической деятельности прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов администрациями следственных изоляторов, а также за исполнением законов в ходе предварительного расследования уголовных дел.

### *Ключевые слова*

применение меры пресечения в виде заключения под стражу, прокурорский надзор

### *Для цитирования*

*Галочкин Д. А. Состояние законности при применении меры пресечения в виде заключения под стражу // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 85–91. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-85-91*

## **The State of Law in the Application of Preventive Measures in the Form of Detention**

**D. A. Galochkin**

*Prosecutor's Office of Moscow Region  
Noginsk, Russian Federation  
University of the Russian Prosecutor's Office  
Moscow, Russian Federation*

### *Abstract*

Based on the analysis of statistical indicators of Prosecutor's office work on supervision on implementation of laws by administrations of detentions, the main problems prevailing in detention centers and related with application of a preventive measure as a pre-trial detention against suspects and accused of committing crimes are given in the article.

The analysis of the activity of the European court of human rights on consideration of Russian citizens claims about violations of the Federal law of 15.07.1995 No. 103-FZ "About incarceration of suspects and accused of committing crimes" is carried out, as well as measures taken by the Russian Federation to eliminate them.

The causes of overcrowding in remand centers occurred in Moscow, Moscow region and a number of other regions are analyzed.

The author made suggestions to improve current legislation.

The article contains recommendations to prosecutors supervising the implementation of laws by administrations of pre-trial detention facilities, as well as the preliminary investigation of criminal cases.

*Keywords*

application measure of restriction as taking into custody, preventive measure in the form of detention in custody, prosecutor supervision

*For citation*

Galochkin D. A. The State of Law in the Application of Preventive Measures in the Form of Detention. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 85–91. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-85-91

Надзор за соблюдением законности в следственных изоляторах является необходимым и неотъемлемым в деятельности органов прокуратуры, поскольку подозреваемые (обвиняемые), содержащиеся в изоляции, ограничены в возможности защиты своих прав и законных интересов, нежели лица, находящиеся на свободе. Выделение в ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания и применяющих назначенные судом меры принудительного характера не просто как отдельного направления деятельности, а самостоятельной отрасли прокурорского надзора, выступает в качестве гарантии охраны прав и свобод подозреваемых (обвиняемых), в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, обеспечивает соблюдение прав указанных лиц, предусмотренных как российским, так и международным законодательством.

Приказ Генерального прокурора РФ от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>2</sup> предписывает прокурорам проводить в следственных изоляторах регулярные проверки соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, заключенных под стражу, особое внимание обращать на факты унижения человеческого достоинства, произвола, жестокого обращения к подозреваемым, обвиняемым, добиваться обеспечения гуманных условий их содержания, соответствующих минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.

К сожалению, следует констатировать, что, несмотря на принимаемые органами прокуратуры меры, Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) в своих решениях зачастую устанавливаются нарушения прав граждан, таких как: право на жизнь (ст. 2), запрещение пыток (ст. 3), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5), закрепленных в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Проведенным в 2013 году анализом обращений граждан Российской Федерации в ЕСПЧ установлено, что из общего числа обращений 80 % касались нарушений Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>3</sup>. В 65 % жалоб заявители обращали внимание на несоблюдение требований ст. 3, 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, большая часть из жалоб касалась длительного ведения предварительного расследования и содержания под стражей, ненадлежащих условий содержания под стражей, несоблюдения санитарной площади в размере 4 кв. м. на одного человека.

Прокурору необходимо помнить, что указанные права являются «абсолютными» и подлежат обязательной защите. ЕСПЧ придерживается указанных требований и уделяет особое внимание нарушению прав, закрепленных ст. 3, 5 Европейской конвенции о защите прав че-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> Журнал «Законность». 2014. № 4.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

ловека и основных свобод. Доказательством этому является вынесение пилотного постановления ЕСПЧ «Ананьев и другие против России», которое должно обязательно учитываться прокурором.

В данном деле заявителями по жалобам были граждане Российской Федерации Сергей Ананьев, Геннадий Баширов и Гульнара Баширова, которые в период с 2005 по 2008 г. содержались в следственном изоляторе. В жалобах заявители утверждали, что они содержались в переполненных камерах и не могли добиться улучшения условий содержания, а также адекватной компенсации. Российские власти утверждали, что заявители не использовали все доступные национальные средства защиты, так как не обращались в суд, органы прокуратуры. ЕСПЧ пришел к выводу, что в России отсутствуют реальные средства правовой защиты, которые могли бы предотвратить нарушение права на защиту от бесчеловечного обращения, так как лица, находящиеся под стражей в бесчеловечных условиях, не могут эффективно обжаловать условия своего содержания.

При этом ЕСПЧ указал, что основными причинами перенаселенности следственных изоляторов являются чрезмерно частое использование меры пресечения в виде заключения под стражу и чрезмерная длительность ее применения.

В связи с этим ЕСПЧ направил властям Российской Федерации несколько коммуникаций и указал на необходимость решения такой проблемы как злоупотребление арестами и содержанием под стражей как мерой пресечения, рекомендовал принять меры, включающие дополнительные правовые гарантии для предотвращения перенаселенности следственных изоляторов и сокращения арестов.

Во исполнение пилотного постановления Россия разработала соответствующий план действий, одним из исполнителей которого были органы прокуратуры Российской Федерации, которые провели более 4 000 проверок следственных изоляторов, выявили более 21 000 нарушений закона, в целях устранения которых приняли комплекс мер прокурорского реагирования, таких как представления, протесты, исковые заявления, вплоть до привлечения ряда сотрудников следственных изоляторов к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Принятые меры оказали позитивное влияние на состояние законности в следственных изоляторах, но ряд проблем так и остались нерешенными.

Органами прокуратуры систематически выявляются нарушения в деятельности следственных изоляторов Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части обеспечения подозреваемых (обвиняемых) установленной санитарной нормой площади, а также создания бытовых условий, отвечающих требованиям гигиены, санитарии и пожарной безопасности. Так, согласно статистическим данным, в 2017 году прокурорскими работниками проведено 3 946 проверок в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов (АППГ – 4 102), по результатам которых выявлено 10 462 нарушений закона (АППГ – 23 839), из них об условиях содержания под стражей подозреваемых (обвиняемых) – 5 363 (АППГ – 14 790). По результатам проведенных проверок приняты следующие меры прокурорского реагирования: внесено представлений – 1 478 (АППГ – 1 512), по результатам рассмотрения которых 2 732 лица привлечено к дисциплинарной ответственности (АППГ – 2 721); принесено 394 протеста (АППГ – 400), по удовлетворенным протестам отменено (изменено) 390 незаконных правовых актов (АППГ – 389); по постановлениям прокурора возбуждено 117 производств об административных правонарушениях, по которым привлечено к административной ответственности 113 лиц (АППГ – 112 административных производств, привлечено 82 лица).

Указанные статистические сведения, с одной стороны, показывают значительное снижение допущенных в следственных изоляторах нарушений, что может свидетельствовать об улучшении состояния законности, создании более достойных условий для лиц, содержащихся под стражей, повышении эффективности работы сотрудников СИЗО, с другой стороны, о сохранении значительного числа проблем, требующих как ведомственного, так и межведомственного решения.

В 2018 году продолжает наблюдаться тенденция уменьшения количества выявленных нарушений закона в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов. Так, по сравнению с 2017 годом количество нарушений уменьшилось на 8,8 %, а по сравнению с 2016 годом – на 60 %. Вместе с тем, наряду со снижением количества выявленных нарушений закона наблюдается усиление прокурорского надзора за исполнением закона администрациями учреждений и органов, исполняющих наказания и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, выражающееся в повышении качества и эффективности принятых мер прокурорского реагирования, что оказывает позитивное влияние на состояние уголовно-исполнительной системы в целом и создает дополнительные гарантии соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, содержащихся под стражей.

Анализируя качественный состав выявленных прокуратурой за последние три года нарушений в следственных изоляторах, необходимо отметить, что  $\frac{2}{3}$  из общего числа составляют две категории нарушений закона: об условиях содержания и отбывания наказания (около 50 %), об обеспечении режима, предотвращении правонарушений и преступлений (около 20 %), указанные выводы в целом сочетаются с результатами анализа, проведенного М. М. Магомедрасуловым и А. Г. Чобаняном [1. С. 55–59].

Современная уголовно-исполнительная система включает в себя 218 следственных изоляторов, в деятельности каждого из которых имеются проблемы, связанные с обеспечением прав, свобод и законных интересов подозреваемых (обвиняемых), носящие системный характер. Как показывает проведенный анализ, в 2012–2016 гг. наблюдалось увеличение численности подозреваемых (обвиняемых), в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. По состоянию на 1 января 2013 года в следственных изоляторах содержалось 114 800 человек, а на 1 января 2016 года – 123 200 человек. В 2015–2016 гг. максимальная численность, содержащихся лиц в отдельные периоды времени превышала лимит наполнения следственных изоляторов, а в некоторых субъектах превышение составляло от 600 до 2 000 человек, или от 23 до 56 %<sup>4</sup>.

Наиболее сложная обстановка, связанная с переполнением следственных изоляторов, сложилась в Москве и Московской области, она носит систематический и длящийся характер, что подтверждается результатами прокурорских проверок. Так, по состоянию на 1 мая 2016 года в следственных изоляторах ФСИН России по Москве и Московской области содержалось на 46% и 42% больше людей, чем предусмотрено, в связи с чем средняя камерная площадь составляла 3 кв.м. на человека, что существенно нарушало установленную норму площади. Установлено, что в указанный период времени под стражей за совершение особо тяжких преступлений в качестве обвиняемых в следственных изоляторах содержалось 14 % лиц, тяжких – 50 % лиц, обвиняемых в совершении преступлений небольшой и средней тяжести – 18 % [2. С. 31–34]. Кроме того, из общего числа содержащихся под стражей лиц 30 % составляли иностранные граждане, а именно: граждане Таджикистана, Узбекистана, Азербайджана, Молдовы, Украины, и лица без гражданства, что на 15 % больше, чем в 2010 году. При этом жители Московского региона составляли лишь 27 % от общего числа лиц, содержащихся под стражей.

Анализом сложившейся ситуации было установлено, что переполнение следственных изоляторов связано с множеством факторов, зависящих как от учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, так правоохранительных и судебных органов, задействованных в уголовном процессе.

Одной из проблем превышения лимита следственных изоляторов является увеличение потока мигрантов из стран ближнего зарубежья. И несмотря на снижающийся поток мигрантов

---

<sup>4</sup> Концепция федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 23.12.2016 № 2808-р. URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/99\\_420387778](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/99_420387778) (дата обращения 19.05.2019).

в последние годы<sup>5</sup>, их количество в Российской Федерации настолько велико, что по всей России процент содержащихся под стражей подозреваемых (обвиняемых), являющихся иностранными гражданами, приближен к 40. Данная ситуация связана с тем, что органы предварительного расследования и суд лишены возможности применения к таким лицам альтернативных мер пресечения. Избрать им иную, не связанную с лишением свободы, меру пресечения невозможно, поскольку они, как правило, не имеют места жительства на территории Российской Федерации, что не позволяет избрать им, например, домашний арест или подписку о невыезде и надлежащем поведении, также у них отсутствуют и средства для внесения залога.

Еще одной причиной переполненности следственных изоляторов в свете внесенных в ст. 72 УК РФ изменений является умышленное затягивание самими подозреваемыми (обвиняемыми) предварительного расследования, а подсудимыми – рассмотрения уголовного дела в суде.

Федеральным законом от 03.07.2018 № 186-ФЗ «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации»<sup>6</sup> в ст. 72 УК РФ внесены изменения, касающиеся зачета времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу, а именно, согласно п. 3.1 указанной статьи время содержания лица под стражей засчитывается в срок лишения свободы, из расчета один день за: а) один день отбывания наказания в тюрьме либо исправительной колонии строгого или особого режима; б) полтора дня отбывания наказания в воспитательной колонии либо исправительной колонии общего режима; в) два дня отбывания наказания в колонии-поселении.

Внесение указанных изменений, с одной стороны, обусловлено гуманизацией уголовного закона, направлено на соблюдение прав и законных интересов лиц, содержащихся под стражей, с другой стороны, его принятие стало искушением для затягивания сроков предварительного расследования лицами, содержащимися под стражей и обвиняемыми в любых преступлениях, за исключением особо тяжких. Кроме того, наблюдается рост необоснованных ходатайств со стороны подсудимого и его защитника, а также рост желающих обжаловать приговоры, в том числе постановленные в особом порядке, с целью искусственного затягивания срока нахождения в следственном изоляторе. Не исключено, что в связи с этим проблема перегруженности следственных изоляторов не только не разрешится, но и усугубится.

Решением указанной проблемы могло бы стать своевременная корректировка внесенных в ст. 72 УК РФ изменений, а именно отнесение к компетенции суда при постановке приговора разрешение вопроса о возможности производства такого зачета с учетом влияния действий подозреваемого (обвиняемого) или подсудимого на разрешение дела по существу в разумные сроки. Исходя из изложенного, предлагаем статью 72 УК РФ дополнить частью 3.5 следующего содержания: «3.5. Вопрос о зачете времени содержания лица под стражей по правилам, установленным частями 3 и 3.1 настоящей статьи, рассматривается судом при постановлении приговора. При определении периода времени нахождения лица под стражей, подлежащего зачету, судом устанавливается, совершались ли подозреваемым (обвиняемым, подсудимым) действия, имеющие своей целью увеличение указанного срока либо нарушающие требования ст. 6.1. УПК РФ. При установлении таких действий общий срок содержания под стражей, подлежащий зачету, уменьшается на период времени, в течение которого подозреваемым (обвиняемым, подсудимым) совершались вышеуказанные действия, повлекшие увеличение срока содержания под стражей».

Кроме того, существует проблема взаимодействия между следственными изоляторами и судами по обмену информацией о вступлении судебных решений в законную силу, в связи

<sup>5</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за 2015–2018 годы. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/>; <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/> (дата обращения 19.05.2019).

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2018, № 28, ст. 4150.

с чем в следственных изоляторах содержится значительное число осужденных из числа ожидающих информации судов о вступлении приговоров в законную силу свыше установленного УПК РФ срока. Аналогичная проблема наблюдается и при рассмотрении апелляционных жалоб судами второй инстанции, что также влечет к превышению лимита в следственных изоляторах.

Но все же основными причинами переполнения следственных изоляторов продолжают оставаться недостатки в деятельности правоохранительных органов, связанные с ненадлежащим качеством расследования уголовных дел.

В январе 2019 года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось совещание по вопросам, связанным с переполнением следственных изоляторов в ряде субъектов Российской Федерации. Обсуждение практики реализации прокурорами надзорных полномочий свидетельствует о том, что органами предварительного расследования при проведении следственных и процессуальных действий нарушаются требования уголовно-процессуального законодательства: не всегда обоснованно избирается мера пресечения в виде заключения под стражу, дается неверная квалификация действий подозреваемых (обвиняемых), несвоевременно проводятся необходимые следственные действия, затягивается назначение экспертиз, в связи с чем сроки содержания под стражей неоднократно продлеваются по одним и тем же основаниям, что, в свою очередь, ведет к нарушению разумных сроков уголовного судопроизводства<sup>7</sup>.

Указанные недостатки в работе органов расследования трудновывявляемы в текущей деятельности, в связи с чем могут длительное время оставаться незамеченными, поскольку в производстве органов предварительного расследования всегда находится значительное количество уголовных дел. В целях своевременного обнаружения фактов затягивания предварительного расследования по уголовным делам, по которым подозреваемые и обвиняемые содержатся под стражей, необходимо комплексно подходить к указанной проблеме и выявлять такие факты совместными действиями органов прокуратуры и ФСИН России. Например, в следственных изоляторах систематически запрашивать сведения о проведенных следственных действиях с подозреваемыми (обвиняемыми), содержащимися под стражей, а в случае поступления сведений о длительном непроведении следственных действий истребовать для проверки уголовные дела и при выявлении нарушений разумных сроков в уголовном судопроизводстве направлять руководителю следственного органа требования об устранении выявленных нарушений, принимать иные меры реагирования, при наличии оснований инициировать проведение проверки в отношении должностных лиц органа предварительного расследования. Руководству прокуратур необходимо на системной основе анализировать проблемные моменты нарушения сроков расследования уголовных дел и содержания лиц под стражей. При решении вопроса о продлении сроков содержания подозреваемых (обвиняемых) под стражей использовать наиболее действенные формы и методы реализации полномочий прокурора для достижения положительных результатов, добиваясь фактического устранения выявленных нарушений закона.

### Список литературы

1. **Магомедрасулов М. М., Чобанян А. Г.** Особенности прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний // Прокурор. 2016. № 2. С. 150.
2. **Парфенова М. В.** Выбор меры пресечения как фактор, влияющий на обеспечение прав подозреваемого и обвиняемого // Рос. юстиция. 2015. № 3. С. 78.

<sup>7</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1534974/> (дата обращения 19.05.2019).

### References

1. **Magomedrasulov M. M., Chobanyan A. G.** Osobennosti prokurorskogo nadzora za zakonostiyu ispolneniya ugolovnykh nakazaniy. *Prokuror*, 2016, № 2, p. 150. (in Russ.)
2. **Parfenova M. V.** Vybor mery presecheniya kak faktor, vliyayushchij na obespechenie prav podozrevaemogo i obvinyaemogo. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2015, no. 3, p. 78. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию  
Received  
15.06.2019*

### Сведения об авторе / Information about the Author

**Галочкин Дмитрий Александрович**, юрист 1 класса, помощник Ногинского городского прокурора, Прокуратура Московской области (ул. Воздушных десантников, 1, Ногинск, 142400, Россия); аспирант факультета подготовки научных кадров, Университет прокуратуры Российской Федерации (ул. 2-я Звенигородская, 15, Москва, 123022, Россия)

**Dmitry A. Galochkin**, the Lawyer of 1 class, Assistant of the Noginsk Town Prosecutor, Prosecutor's Office of the Moscow Region (1 Vozdushnykh desantnikov Str., Noginsk, 142400, Russian Federation); Graduate Student, University of the Russian Federation Prosecutor's Office (15 The 2<sup>nd</sup> Zvenigorodskaya Str., Moscow, 123022, Russian Federation)

galochkin\_bmstu@mail.ru

УДК 343.915:343.342.3  
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-92-99

## **Специальное предупреждение насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти**

**М. А. Слободенюк**

*Сургутский государственный университет  
Сургут, Россия*

### *Аннотация*

Рассматривается проблема специального предупреждения насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти. Особую роль в решении данного вопроса имеют правоохранительные органы, которые выполняют большой объем работы по специальному предупреждению преступлений несовершеннолетних и молодежи. Среди наиболее перспективных мер предупреждения насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, выделяется научение несовершеннолетних и молодежи социокультурным навыкам, направленных на устранение устойчивых привычек и стереотипов антиобщественного поведения среди молодежи. Автор обращает внимание на необходимость более раннего доведения правовой информации до несовершеннолетних, с учетом особенностей групповой динамики. Современные информационные технологии (например, комплексная автоматизированная информационно-аналитическая система «Безопасный город», которая позволяет обеспечивать безопасность на городских улицах) также более эффективны в целях предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи, чем традиционные методы профилактики подростковой и молодежной преступности, так как эти категории лиц чаще всего совершают насильственные преступления именно на улицах.

### *Ключевые слова*

специальное предупреждение, насильственные преступления, несовершеннолетние, молодежь, мотив национальной ненависти

### *Для цитирования*

Слободенюк М. А. Специальное предупреждение насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 3. С. 92–99. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-92-99

## **Special Prevention of the Violent Crimes Committed by Minors and Youth on the National Hatred Grounds**

**M. A. Slobodenyuk**

*Surgut State University  
Surgut, Russian Federation*

### *Abstract*

The problem of special prevention of the violent crimes committed by minors and youth on the national hatred grounds is considered in article. Law enforcement agencies have a special role in the solution of the matter because they carry out the large quantities of work on special prevention of crimes committed by minors and youth. Acquisition of sociocultural skills by minors and youth directed to elimination of long term habits and stereotypes of antisocial behavior among youth is one of the most perspective measures of prevention the violent crimes committed by minors and youth on the national hatred grounds. The author pays attention to necessity of the earlier bringing legal information to minors, taking into account features of group dynamics. Modern information technologies (for exam-

© М. А. Слободенюк, 2019

ple, the complex automated information-analytical system “Safe City”, which allows ensuring safety on city streets) are also more effective in preventing crime among minors and youth than traditional methods of preventing teenage and youth crime, as these categories most often commit violent crimes in the streets.

*Keywords*

special prevention, violent crimes, minors, youth, national hatred

*For citation*

Slobodenyuk M. A. Special Prevention of the Violent Crimes Committed by Minors and Youth on the National Hatred Grounds. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 3, p. 92–99. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-3-92-99

### **Предупреждение преступности среди несовершеннолетних и молодежи как деятельность**

Преступность среди несовершеннолетних и молодежи сама по себе является одним из самых негативных социальных явлений, существующих в современном обществе, но совершенные данными субъектами насильственных преступлений в отношении представителей иной национальности приобретает еще большую общественную опасность. Криминальное насилие среди несовершеннолетних (от 14 до 17 лет) и молодежи (от 18 до 35 лет) сегодня приобрело особенно жестокий характер и распространено именно среди лиц в возрасте от 14 до 35 лет. Это обуславливает рост вредоносности таких общественно опасных деяний, несмотря на меньшую их прецедентность, поэтому особенно важным на сегодняшний день является предупреждение насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти.

Предупреждение преступности как деятельность состоит из взаимодействия трех ключевых элементов – объектов предупреждения, мер и субъектов предупреждения, которые образуют собой систему, направленную на устранение детерминант преступности [1. С. 182]. В связи с этим все элементы системы предупреждения должны быть логически взаимосвязаны и учтены при разработке рекомендаций по совершенствованию данной деятельности. В частности, объектами предупреждения насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, являются:

1) социальные явления и процессы, способствующие возникновению данных преступлений (миграция населения, наркомания и алкоголизм среди несовершеннолетних и молодежи, распространение криминальной субкультуры);

2) лица, совершившие преступления экстремистской направленности, и лица, обладающие повышенной виктимностью к насильственным преступлениям, совершаемым по мотиву национальной ненависти;

3) социальные группы (преступные экстремистские группировки, криминогенные группы футбольных фанатов и участников спортивных клубов, субкультурные группы и радикально настроенные национально-патриотические объединения);

4) места концентрации лиц, имеющих предубеждение в отношении к представителям иной национальности (остановки общественного транспорта, улицы, парки, общежития).

Ключевым элементом системы предупреждения преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, являются меры предупреждения, которые делятся на *общесоциальные, специальные и индивидуальные*. Эффект от общесоциальных мер (социально-экономическая, культурная и религиозная политика) проявляется значительно позже после начала их реализации, но он более продолжительный и имеет стратегическое значение в длительном периоде. Индивидуальные меры предупреждения преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, требуют значительных затрат и применяются с учетом специфики каждого индивидуализированного объекта предупреждения, в связи с чем не могут быть транслированы.

Таким образом, более перспективными, в настоящее время, являются специальные меры предупреждения преступности, непосредственно и оперативно воздействующие на детерми-

нанты насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти. В то же время необходимо разделять специальные меры предупреждения преступности на собственно специальные (составляющие уголовную политику) и специально-криминологические меры (криминологическая политика), которые направлены на оказание лицам, подверженным предубеждению в отношении к представителям других национальностей, необходимой помощи и воспитательного воздействия на них [2. С. 46].

Реализацией специальных мер предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи занимаются государственные специализированные субъекты – органы уголовной юстиции, а также ряд неспециализированных субъектов – органы государственной власти разного уровня. Кроме того, среди субъектов также выделяются негосударственные общественные организации, целью которых является профилактика отклоняющегося поведения несовершеннолетних и молодежи. Такие учреждения получают финансирование на конкурсной основе за счет средств фондов (например, Фонд президентских грантов) и конкурсов муниципальных программ (например, Общероссийский конкурс профилактических программ для детей и подростков «Здоровое поколение»).

Тем не менее, наибольшую часть работы, связанную со специальным предупреждением преступности среди несовершеннолетних и молодежи, выполняют правоохранительные органы, которые в основном занимаются профилактикой безнадзорности, раскрытием и расследованием преступлений. Часто эта работа сводится к формальным процедурам, ориентирована на реализацию мер реагирования на преступления, а, в лучшем случае, преодоление последствий общественно опасных деяний несовершеннолетних и молодежи. Этот подход давно устарел и не оказывает должного эффекта, так как невозможно предупредить появление новых преступлений, реагируя только на последствия. В связи с этим наиболее актуальным является научное криминологическое сопровождение деятельности субъектов предупреждения преступности среди несовершеннолетних и молодежи.

Предупредительная деятельность правоохранительных органов, выражается в двух классических формах: процессуальной (предусмотренной ч. 2 ст. 158 УПК РФ (от 18.12.2001 № 174-ФЗ)<sup>1</sup> – внесение представлений о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления) и непроцессуальной – конференции, лекции и семинары сотрудников органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, прокуратуры и суда, проводимые совместно с научно-педагогическим сообществом; профилактические беседы и сообщения в средствах массовой информации [3. С. 46].

В основу процессуальной формы предупреждения преступности несовершеннолетних и молодежи заложены международные нормативно-правовые акты, такие как: Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.<sup>2</sup>); Конвенция ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.<sup>3</sup> и Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних 29 ноября 1985 г.<sup>4</sup>, а также Конституция Российской Федерации<sup>5</sup> и федеральные законы, которые устанавливают как общие правила отправления правосудия, так и дополнительные гарантии прав несовершеннолетних.

Особого внимания заслуживают международные конвенции, резолюции и декларации, например, Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 24 декабря 2001 г. №52 (часть I). Ст. 4921.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Рос. газета. 1998. 10 дек.

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребенка, от 20 ноября 1989 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955.

<sup>4</sup> Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (приняты 29 ноября 1985 резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Сов. юстиция. 1991. № 12–14.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Рос. газета. 1993. 25 дек.

(Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.)<sup>6</sup>, Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ЕТС № 157 (Страсбург, 1 февраля 1995 г.)<sup>7</sup>, которые устанавливают недопустимость дискриминации по цвету кожи, национальному и этническому происхождению, но все они носят рекомендательный характер и остаются редко воспринятыми субъектами специального предупреждения преступлений, совершенных несовершеннолетними по мотиву национальной ненависти.

Большее влияние на предупредительную деятельность правоохранительных органов имеет сложившаяся в Российской Федерации судебная практика, которая обобщена в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Например, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 г. Москва «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»<sup>8</sup> обращает внимание судов, что по делам экстремистской направленности необходимо принимать меры по установлению иных сведений, указывающих на общественную опасность деяния и мотив его совершения, а не ограничиваться только самим фактом распространения материалов, содержащих признаки возбуждения ненависти. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»<sup>9</sup>, по делам несовершеннолетних должны быть выявлены такие элементы детерминации преступности, как обстоятельства их жизни, состояние здоровья и условия воспитания.

Изученная судебная практика по насильственным преступлениям, совершенным по мотиву национальной ненависти, показала, что нередко судами в качестве особого обстоятельства в приговоре указывается на молодой возраст подсудимого, уже достигшего возраста 18 лет. А именно, такая формулировка встречается в приговорах: Иркутского областного суда № 2-5/2018 от 21.06.2018<sup>10</sup>, Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики № 1-157/2015 от 15.06.2015<sup>11</sup>, Дзержинского районного суда г. Новосибирска № 1-318/2016 от 11.10.2016<sup>12</sup>, Санкт-Петербургского городского суда № 1-69/2018 от 24.01.2018<sup>13</sup> и др. В данных приговорах тщательно установлены причины совершения подсудимыми насильственных преступлений в отношении представителей иной национальности (чаще всего неславянской), приняты показания лиц, занимавшихся воспитанием и обучением данных молодых людей. Все это осуществляется судами в целях принятия, предусмотренных законом, мер достижения максимального воспитательного воздействия судебного процесса в отношении не только несовершеннолетних, но и молодежи. Таким образом, в ходе судебного производства установлению подлежат не только мотивы, причины преступного поведения, условия жизни и воспитания несовершеннолетних, но и молодых людей, физиологически уже достигших возраста 18 лет и получивших полную дееспособность, но в силу своей молодости, условий жизни и воспитания, не в полной мере способных воспринимать содеянное. Из этого следует, что при раскрытии и расследовании насильственных преступлений, совершенных

<sup>6</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, от 7 марта 1966 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1973. Вып. 26. С. 109–118.

<sup>7</sup> Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, от 1 февраля 1995 г. // Бюл. международных договоров. 1999. № 5.

<sup>8</sup> Постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // БВС. – 2011. – № 6.

<sup>9</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 1 г. Москва «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» // Российский судья. 2011. № 4. С. 41–48.

<sup>10</sup> URL: [https://obsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc &number= 18748854&delo\\_id=1540006&new=0&text\\_number=1](https://obsud--irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc &number= 18748854&delo_id=1540006&new=0&text_number=1) (дата обращения 12.02.2019).

<sup>11</sup> URL: <http://судебныерешения.рф/7969392> (дата обращения 20.02.2019).

<sup>12</sup> URL: <http://судебныерешения.рф/18014088> (дата обращения 20.02.2019).

<sup>13</sup> URL: <http://судебныерешения.рф/31906099> (дата обращения 28.02.2019).

несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, в каждом конкретном случае также необходимо:

1. Установить обстоятельства и условия воспитания лица. Следователи, сотрудники уголовного розыска и подразделений по делам несовершеннолетних должны провести анализ прошлого молодого человека, узнать о его привычках (в том числе антиобщественных), понять, какие лица составляют его круг общения, выяснить, в каких бытовых условиях он проживает, где учится и чем занимается в свободное время. Все это занимает значительное время у субъектов специального предупреждения, но составляет качественную основу для формирования криминологического портрета объекта предупреждения. В связи с чем важно снизить (за счет цифровизации и автоматизации) количество бюрократических задач (рукописные справки, рапорта и отчеты), ежедневно выполняемых сотрудниками органов внутренних дел, а работу по сбору криминологически значимой информации систематизировать и передавать данные для дальнейшего обобщения и анализа в контрольно-методические отделы.

2. Выявить влияние различных референтных групп и положение лица внутри этих групп. Это значит, что нельзя останавливаться только на установлении групповой принадлежности лица, важно выявить его роль в ней, понять направленность и цели деятельности каждой группы, в которую входит объект предупреждения. Существует проблема активизации квази-общественных организаций, которые маскируются под спортивные клубы и секции, где вербуют несовершеннолетних и молодежь в ряды экстремистов, через культ силы и влияние авторитетных наставников [4. С. 14].

3. Определить главный мотив совершения преступления. Именно поверхностное установление ведущего мотива (причины) совершения преступления служит самым сильным барьером на пути осужденного к исправлению. Не само по себе наказание они считают несправедливым, а то, что никто так и не разобрался в причинах, побудивших совершить преступление. Это препятствует покаянию преступного поведения, и приводит к возникновению рецидива, так как 61,1 % рецидивистов считает наказание несправедливым [5. С. 53]. Так, например, приговором Приморского районного суда г. Санкт-Петербурга 1-744/2017 от 31.05.2017 установлена вина двух молодых лиц в том, что они совершили умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, опасного для жизни человека, группой лиц по предварительному сговору, с применением предметов, используемых в качестве оружия, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего. На данный приговор суда принесено апелляционное представление заместителя прокурора, в котором для направления уголовного дела на новое судебное разбирательство. В обоснование автор апелляционного представления ссылается на то, что суд незаконно исключил квалифицирующий признак «совершение преступления по мотиву расовой, национальной ненависти». Указывает, что из материалов уголовного дела, а именно из оглашенных показаний следует, что обвиняемые совершили преступление по мотивам расовой, национальной ненависти, так как потерпевший выглядел как лицо неславянской национальности, что и послужило поводом для совершения преступления. Автор апелляционного представления указывает, что суд не принял во внимание то обстоятельство, что подсудимый ранее был осужден за преступления, предусмотренные ч. 4 ст. 111 УК РФ (от 13.06.1996 № 63-ФЗ)<sup>14</sup> и п. «а» ч. 2 ст. 282 УК РФ, совершенные по мотивам расовой, национальной ненависти в 2010 году. Выводы суда первой инстанции об отсутствии в действиях обоих осужденных квалифицирующего признака «по мотиву расовой, национальной ненависти» и исключении его из объема обвинения, судебная коллегия находит необоснованными и противоречащими фактическим обстоятельствам дела<sup>15</sup>.

Однако перечисленные меры, как правило, выражаются в процессуальной форме и сводятся к составлению представления, исходя из типичных его формулировок. Дальнейшая ра-

<sup>14</sup> Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. №25. Ст. 2954.

<sup>15</sup> URL: <http://судебныерешения.рф/31906099> (дата обращения 28.02.2019).

бота по рассмотрению которых заключается в формальном составлении участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних и другими должностными лицами ответов о принятых мерах, исходя из типичных для таких документов формулировок, подходящих к ситуации. Так как данные представления не воспринимаются в качестве документов, обязательных для исполнения, контроль над их исполнением не осуществляется надлежащим образом. Следовательно, возникает необходимость изменить данную широко распространенную практику. В этих целях перспективным видится повышение роли органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, одной из задач которых в соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» является предупреждение преступлений<sup>16</sup>.

Наибольшее профилактическое значение в деятельности уголовного розыска имеет работа с лицами и группами, состоящими на оперативном учете [1. С. 193]. Современные информационные технологии (например, комплексная автоматизированная информационно-аналитическая система «Безопасный город») позволяют обеспечивать безопасность на городских улицах – одном из объектов предупреждения преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти. Практика создания таких систем за последние годы широко распространилась на территории России и положительно повлияла на работу органов внутренних дел, создав единое информационное пространство по всей России [6. С. 17]. В таких информационных системах ведутся дела оперативного учета, имеются сведения о лицах: а) состоящих под административным надзором; б) осуждены к мерам наказания, не связанным с лишением свободы; в) имеющим условное осуждение; г) ведущих антиобщественный (криминогенный) образ жизни; д) злоупотребляющих алкоголем; е) употребляющих наркотики [1. С. 195]. Все это объекты специального предупреждения, которые могут быть тщательно изучены благодаря современным комплексным автоматизированным информационно-аналитическим системам.

Специально-криминологическое предупреждение преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, осуществляемая органами оперативно-розыскной деятельности, должно также включать следующие непроцессуальные меры:

1) проведение воспитательных бесед с несовершеннолетними и молодежью о недопустимости буллинга (травли, в основном распространенной среди молодежи и несовершеннолетних) и применения насилия в отношении к представителям других национальностей;

2) оказание воспитательного воздействия на несовершеннолетних и молодежь через администрацию учебных учреждений, где они обучаются, совместные семинары с научно-педагогическим составом образовательных учреждений;

3) привлечение к участию в воспитательном воздействии на несовершеннолетних и молодежь, авторитетных у них знакомых и родственников;

4) содействие и контроль над принятием мер по улучшению бытового и неформального окружения несовершеннолетних и молодежи, попавших в группу криминогенного «риска»: состоящие на оперативном учете, ранее судимые, не занятые трудом или учебой, находящиеся в трудной жизненной ситуации, проявляющие повышенный интерес к национал-патриотическим движениям;

5) выявление и проведение профилактической работы с лидерами субкультурных групп, стихийных спортивных секций, групп спортивных болельщиков, а также с лидерами групп, состоящими на оперативном учете;

6) посещение мест концентрации молодежи и несовершеннолетних, ведение включенного наблюдения за счет участия доверенных лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам;

<sup>16</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

7) выступления в средствах массовой информации и пропаганду среди несовершеннолетних и молодежи недопустимости насилия и агрессии в отношении к представителям других национальностей [1. С. 198].

Важную роль в работе правоохранительных органов по предупреждению насильственных преступлений, совершенных несовершеннолетними и молодежью по мотиву национальной ненависти, имеет адаптация зарубежного опыта прогнозирования риска совершения данных преступлений. В этих целях перспективным видятся методы научения социокультурным навыкам в сфере межнационального взаимодействия, в основу которых заложены: социальная теория научения Бандуры (согласно которой научение определяется процессами моделирования, наблюдения и подражания), теория оперантного научения Скиннера (поведение детерминируется путем подкрепления наградами или наказаниями; он считал наиболее важным изучение обстановки, вызывающей определенное поведение или прекращающей его) и структурная теория обучения Гольдштейна (согласно которому индивид мотивируется не многими, а одним главным мотивом – желанием самоактуализироваться, которое может иметь как позитивные, так и негативные последствия для индивидуума), которые используются в обучении как независимо, так и совместно друг с другом [7–9].

Основная идея состоит в том, что необходимо выявлять не только группу, через которую индивид обучается поведению, но и диагностировать внутригрупповую динамику, а также устанавливать влияние самого индивида на группу. Не только внешняя социальная среда влияет на правонарушающее поведение человека, но и он сам влияет на окружение. Вот почему необходимо работать с группой «риска», участники которой подвержены предубеждению в отношении к представителям других национальностей. Также необходимо обеспечить более раннее доведение правовой информации до несовершеннолетних и молодежи и осуществлять эту работу с учетом особенностей групповой динамики.

Именно правоохранительные органы наделены организационно-ресурсным потенциалом, позволяющим внедрять новые методы групповой работы по предупреждению преступлений в молодежной среде. В первую очередь для этих субъектов предупредительной деятельности должны быть разработаны адаптированные тест-опросники, которые позволят в короткий срок выявлять группы «риска» и определять направления дальнейшей работы с ними. Только слаженная работа правоохранительных органов (при участии педагогов и родителей), направленная на своевременное выявление и минимизацию подверженности несовершеннолетних и молодежи совершению насильственных преступлений по мотиву национальной ненависти, позволит минимизировать в Российской Федерации напряженность в межнациональных отношениях, повысить качество социальной среды, а также не допустить совершение жестоких насильственных преступлений в молодежной среде.

#### Список литературы

1. **Прокументов Л. М., Шеслер А. В.** Криминология (Общая часть). URL: [http://www.studmed.ru/view/prozumentov-lm-shesler-av-kriminologiya-obschaya-chast\\_4192a1fd6e3.html](http://www.studmed.ru/view/prozumentov-lm-shesler-av-kriminologiya-obschaya-chast_4192a1fd6e3.html) (дата обращения 23.02.2019).
2. Теоретические основы предупреждения преступности / Под ред. В. К. Звирбуля, В. В. Клочкова, Г. М. Миньковского. М.: Юрид. лит., 1977. 255 с.
3. **Астишина Т. В., Маркелова Е. В., Обголец И. А.** Предупреждение полицией преступлений несовершеннолетних // Полицейская и следственная деятельность. 2013. № 1. С. 45–64.
4. **Вилков А. В.** К вопросу ресоциализации делинквентных групп несовершеннолетних // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2013. № 4. С. 13–15.
5. **Могунов С. В.** Криминологическая характеристика рецидивной преступности и ее профилактика в деятельности уголовного розыска: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. 243 с.

6. **Елисеев А. В., Сальников М. М.** Управление комплексной автоматизированной информационно-аналитической системой (КАИАС) «Безопасный город» в деятельности органов внутренних дел // *Вестник Российского полицейского права*. 2012. № 1. С. 12–36.
7. Самоактуализация по Гольдштейну. URL: <https://students-library.com/library/read/65542-samoaktualizacia-po-goldstejnu> (дата обращения 06.05.2019).
8. Теория социального научения А. Бандуры. URL: <https://psyera.ru/teoriya-socialnogo-naucheniya-bandury-1156.htm> (дата обращения 06.05.2019).
9. Теория оперантного обусловливания Берреса Ф. Скиннера / В. А. Роменец, И. П. Манюха. URL: <https://psyfactor.org/lib/skinner2.htm> (дата обращения 06.05.2019).

#### References

1. **Prozumentov L. M.** Criminologiya (Osnovnaya chast') [Criminology (General part)]. URL: [http://www.studmed.ru/view/prozumentov-lm-shesler-av-kriminologiya-obschaya-chast\\_4192a1fd6e3.html](http://www.studmed.ru/view/prozumentov-lm-shesler-av-kriminologiya-obschaya-chast_4192a1fd6e3.html) (accessed 23.02.2019). (in Russ.)
2. *Teoreticheskiye osnovy preduprezhdeniya prestupnosti* [Theoretical bases of crime prevention]. Ed. by V. V. Klochkov, V. K. Zvirbul, G. M. Minkovskiy. Moscow, Juridical literature, 1977, 255 p. (in Russ.)
3. **Astishina T. V., Markelova E. V., Obgolts I. A.** Preduprezhdeniye politsiyey prestupleniy nesovershennoletnikh [Prevention of crimes of minors by police]. *Police and investigative activity*, 2013, no. 1, p. 45–64. (in Russ.)
4. **Vilkov A. V.** K voprosu resotsializatsii delinkventnykh grupp nesovershennoletnikh [About the issue of resocialization of delinquent groups of minors]. *Penal correction system: law, economy, management*, 2013, no. 4, p. 13–15. (in Russ.)
5. **Mogunov S. V.** Kriminologicheskaya kharakteristika retsidivnoy prestupnosti i yeye profilaktika v deyatel'nosti ugovnogo rozyiska [Criminological characteristic of recurrent crime and its prevention in the activity of criminal investigation department: dis. ... cand. jurid. science]. Tyumen, 2011, 243 p. (in Russ.)
6. **Eliseyev A. V.** Kompleksnyy avtomatizirovannyi informatsionno-analiticheskiy kompleks» (KAIAS) v organakh vnutrennikh del [Management of the complex automated information and analytical system (CAIAS) "Safe city" in activity of law-enforcement bodies]. *NB: Russian police law*, 2012, no. 1, p. 12–36. (in Russ.)
7. Samoaktualizatsiya po Gol'dshteynu [Self-updating according to Goldstein]. URL: <https://students-library.com/library/read/65542-samoaktualizacia-po-goldstejnu> (accessed 06.05.2019). (in Russ.)
8. Teoriya obshchestvennogo naucheniya A. Bandury [A. Bandura theory of social learning]. URL: <https://psyera.ru/teoriya-socialnogo-naucheniya-bandury-1156.htm> (accessed 06.05.2019). (in Russ.)
9. Teoriya operantnogo obuslovlivaniya Berresa F. Skinnera [Berres F. Skinner theory of an operant conditioning] V. A. Romenets, I. P. Manoha. URL: <https://psyfactor.org/lib/skinner2.htm> (accessed 06.05.2019). (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию*  
Received  
24.05.2019

#### Сведения об авторе / Information about the Author

**Слободенюк Марина Александровна**, ассистент, Сургутский государственный университет (пр. Ленина, 1, Сургут, 628408, Россия)  
**Marina A. Slobodenyuk**, assistant, Surgut State University (1 Lenin Ave., Surgut, 628408, Russian Federation)  
150592@mail.ru

### Уважаемые авторы!

Журнал «Юридическая наука и практика» (ISSN 2542-0410) выпускается Институтом философии и права Новосибирского государственного университета и распространяется по подписке (подписной индекс в каталоге ОАО «Роспечать» – 18284, в каталоге «Пресса России» – 11231).

В журнале публикуются материалы, соответствующие основным рубрикам: «История и теория государства и права», «Конституционное и муниципальное право», «Гражданское и предпринимательское право», «Трудовое право и право социального обеспечения», «Экологическое право», «Гражданский и арбитражный процесс», «Административное и финансовое право», «Уголовное право и процесс, криминалистика», «Международное право» и «Научная жизнь, публикации, рецензии, переводы». Статьи иностранных авторов, выполненные на иностранных языках, публикуются по согласованию с автором в переводе на русский язык.

Недопустимо представление в редакцию ранее опубликованных статей, а также рукописей, скомпилированных из цитат и пересказов ранее опубликованных научных работ. Автор несет ответственность за присутствие в представляемом материале любых форм заимствования. В случае обнаружения не согласующегося с законодательством об авторском праве и смежных правах заимствования материал безусловно отклоняется; дальнейшее сотрудничество журнала с автором прекращается.

Решение редакционной коллегии о принятии статьи к печати или об отклонении сообщается авторам по электронной почте.

Возвращение рукописи на доработку не означает, что статья принята к печати. Доработанный вариант необходимо прислать в редакцию вместе с ее начальной версией, рецензией ответом на замечания рецензента не позднее двух месяцев со дня его отсылки. В противном случае первоначальная дата поступления статьи при публикации не указывается.

После выхода журнала бесплатные (так называемые авторские) номера не предоставляются. Авторы самостоятельно приобретают журнал по розничной цене. Иногородним авторам возможна высылка журнала наложенным платежом по индивидуальной договоренности.

### Правила оформления рукописи

Авторы представляют материалы объемом: статьи – 1 п.л., научного сообщения – 0,5 п.л., а рецензии – одной трети печатного листа на русском языке. Текст должен быть набран одним и тем же шрифтом – Times New Roman, высота шрифта – 14 пунктов, в формате Word, межстрочный интервал 1,5. Абзацный отступ – 1,25 см. Все страницы рукописи должны быть пронумерованы. Публикации, превышающие указанный объем, допускаются к рассмотрению только по согласованию с редакцией.

В тексте статьи указывается индекс УДК<sup>1</sup>.

ФИО автора, место работы, адрес должны быть указаны на русском и английском языках.

К материалу должны прилагаться аннотация рукописи, ключевые слова, список литературы на русском и английском языках. Объем аннотации: 1000–1500 знаков с пробелами.

При несоблюдении этого требования редколлегия оставляет за собой право вернуть представленный материал автору без рассмотрения.

Библиографические ссылки: в тексте в квадратных скобках указываются номер источника, указанного в Списке литературы, номер страницы источника (для монографий и периодических изданий). Например: [12. С. 37].

В конце статьи помещается список литературы в **порядке цитирования**. Библиографическое описание публикации включает: фамилии и инициалы авторов (всех, независимо от их числа), полное название работы, город, название издательства или издающей организации,

---

<sup>1</sup> См. онлайн справочник УДК: <http://teacode.com/online/udc/34/34.html>

год издания, том (для многотомных изданий), номер, выпуск (для периодических изданий), объем публикации (количество страниц – для монографии, первая и последняя страницы – для статьи). *Ссылки на архивные документы оформляются в виде сноски (текст сноски располагается внизу страницы).*

В конце статьи авторы могут поместить список использованных обозначений и сокращений.

В рукописи статьи на последней странице необходимо указать следующие сведения:

- фамилия, имя, отчество (*полностью*);
- полное наименование организации – основного места работы (с указанием почтового адреса и индекса);
- занимаемая должность;
- ученая степень и звание (если есть);
- воинское или специальное звание (если есть);
- e-mail (*обязательно*), ORCID, SPIN и т. п. (если есть), номер мобильного, рабочего и / или домашнего телефона (*данная информация необходима для оперативного взаимодействия редколлегии с автором*).

### Образец оформления рукописи

УДК 341.9

**Европейское право**

**И. И. Иванов**

*Новосибирский государственный университет  
Новосибирск, Россия*

*Аннотация*

*Ключевые слова*

*Благодарности (если есть)*

**European Law**

**I. I. Ivanov**

*Novosibirsk State University  
Novosibirsk, Russian Federation*

*Abstract*

*Keywords*

*Acknowledgements*

Основной текст статьи

Список литературы / References

1. **Гладышев С. И.** Исполнительное производство в английском и российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 28 с.  
**Gladyshev S. I.** Enforcement proceedings in the English and Russian law. Abstract of dis. Moscow, 2001, 28 p. (in Russ.)
2. **Проскурин С. Г.** Эволюция права в семиотическом аспекте // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2008. Т. 4, № 2. С. 11–18.  
**Proskurin S. G.** Evolution of Law in semiotic aspect. *Vestnik of Novosibirsk State University. Series: Law*, 2008, vol. 4, no. 2, p. 11–18. (in Russ.)

Сведения об авторе / Information about the Author

**Иванов Иван Иванович**, кандидат юридических наук, доцент, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

**Ivan I. Ivanov**, PhD in Law, Associate Professor, Novosibirsk State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

ivanov@mail.ru

ORCID

SPIN

Тел.: +7-111-111-11-11

Передавая рукопись статьи (произведение) в редколлегию журнала, автор тем самым предоставляет ей право использования передаваемых материалов в составе журнала следующими способами: обнародование, воспроизведение, распространение, доведение произведения до всеобщего сведения путем размещения в сети Интернет, публичный показ, а также перевод на иностранные языки, включая те же действия относительно переведенного произведения, на территории всех государств, где произведение подлежит правовой охране.

Адрес редакционной коллегии

Институт философии и права  
Новосибирского государственного университета  
ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 639990, Россия

Тел.: +7 (383) 266 73 79

E-mail: [jurisprudence@mail.nsu.ru](mailto:jurisprudence@mail.nsu.ru)