

# ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

# № 2 2020

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.

Зарегистрировано в Госкомпечати. Рег. ПИ № ФС77-29362 от 23 августа 2007 г.



## КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

**Цареградская Ю.К.** Проблемы правового регулирования цифровой валюты национальных банков.....3



## ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

**Галяшина Е.И., Никитин В.Д.** Формирование у магистров права компетенций в сфере противодействия идеологическому экстремизму с использованием комплексного юридико-лингвистического подхода.....7



## ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ИСТОРИИ ПРАВА

**Сушкова Ю.Н.** «Золотой век» исследований обычного права народов России во второй половине XIX в. ....11



## ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

**Константиныди М.Ф.** Совпадение объектов конституционного судебного контроля и системность конституционной юстиции. Соглашение о границе между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия.....17



## ДИСКУССИОННАЯ АНТИКРИМИНАЛЬНАЯ ТРИБУНА

**Дашков Г.В.** Пусть будет выслушана и другая сторона (Audiatur et altera pars) в современной практике обеспечения законности в предпринимательской деятельности.....24

**Приходько Н.Ю.** Система правового обеспечения внешнеэкономической безопасности стран — участниц Евразийского экономического союза в борьбе с контрабандой.....29



## ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

**Ибрагимова Д.Р.** Правила налогообложения постоянных представительств агентского типа в международных документах.....33

**Сунцова Е.А., Маркова Н.А.** Некоторые аспекты рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности.....42

Перевод аннотаций.....45

Требования к авторам журнала «Юридическое образование и наука» по оформлению научных статей.....48



## EDITORIAL

**Tsaregradskaya Yu.K.** Issues of the Legal Regulation of a Digital Currency of National Banks... 3



## ISSUES OF LEGAL EDUCATION AND SCIENCE

**Galyashina E.I., Nikishin V.D.** Forming of LL.M.'s Competencies in Combating Ideological Extremism Using a Complex Legal and Linguistic Approach ..... 7



## LAW HISTORY DISCUSSION TRIBUNE

**Sushkova Yu.N.** The “Golden Age” of Researches of the Common Law of Russian Peoples in the Second Half of the XIX Century ..... 11



## STATE LAW DISCUSSION TRIBUNE

**Konstantinidi M.F.** Matching of Constitutional Judicial Control Objects and Consistency of Constitutional Justice. The Agreement on Border Delimitation between the Chechen Republic and the Republic of Ingushetia..... 17



## ANTI-CRIME DISCUSSION TRIBUNE

**Dashkov G.V.** Let the Other Side Be Heard as Well (Audiatur et altera pars) in the Modern Practice of Securing Legality in Entrepreneurial Activities .....24

**Prikhodko N.Yu.** The System of the Legal Support of Foreign Economic Security of the Eurasian Economic Union Member States in Combating Smuggling .....29



## LEGAL RESEARCH DISCUSSION TRIBUNE

**Ibragimova D.R.** Rules for the Taxation of Agency Permanent Establishments in International Documents.....33

**Suntsova E.A., Markova N.A.** Some Aspects of the Review of Cases on Bringing to Administrative Liability by General Jurisdiction Courts and Commercial Courts..... 42

Translation of annotations..... 45

Requirements for the authors of the Legal Education and Science journal for formatting of scientific articles ..... 48

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

**Центр редакционной подписки:**  
Тел./факс: (495) 617-18-88.

**Адрес редакции / издателя:**  
115035, Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55,  
стр. 7.

Тел./факс: (495) 953-91-08.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая  
группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.  
Тел.: (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. 6,0.  
Усл. печ. л. 6,0.  
Общий тираж 2000 экз.

Полная или частичная  
перепечатка материалов  
без письменного разрешения  
редакции преследуется по закону.

**Подписка по России:**  
Объединенный каталог  
«Пресса России» — 91852.  
ISSN 1813-1190

Подписано в печать 03.03.2020.  
Номер вышел в свет 25.03.2020.

Authors shall not pay for publication of their articles.

**Editorial Subscription Centre:**  
Tel./fax: (495) 617-18-88.

**Address publishers / editors:**  
Bldg. 7, 26/55,  
Kosmodamiyanskaya Emb.,  
Moscow, 115035.

Тел./факс: (495) 953-91-08.  
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Printed by National Polygraphic  
Group Ltd.  
Bldg. 2, street Svetlaya,  
Kaluga, 248031.  
Тел.: (4842) 70-03-37.

Size 60x90/8. Offset printing.  
Printer's sheet 6,0.  
Conventional printing sheet 6,0.  
Circulation 2000 copies.

Complete or partial reproduction  
of materials without written permission of  
the editorial office shall be prosecuted in  
accordance with law.

**Subscription in Russia:**  
Unified Catalogue. Russian Press —  
91852.  
ISSN 1813-1190

Signed for printing 03.03.2020.  
Issue was published 25.03.2020.

# ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

№ 2  
2020

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ.  
Зарегистрировано в Госкомпечати. Рег. ПИ № ФС77-29362 от 23 августа 2007 г.

**Учредитель:** Издательская группа «Юрист»

**Редакционный совет:**

Баранов В.М., доктор юридических наук, профессор,  
Белов С.А., кандидат юридических наук, доцент,  
Блажеев В.В., кандидат юридических наук, профессор,  
Бублик В.А., доктор юридических наук, профессор,  
Голыченко А.К., член-корреспондент РАО, доктор  
юридических наук, профессор,  
Перевалов В.Д., доктор юридических наук, профессор,  
Калиниченко И.А., кандидат педагогических наук,  
профессор,  
Капустин А.А., доктор юридических наук, профессор,  
Кропачев Н.М., доктор юридических наук, профессор,  
Курилов В.И., доктор юридических наук, профессор,  
Лаптев В.В., доктор педагогических наук, кандидат фи-  
зико-математических наук, академик РАО, профессор,  
Писарева С.В., доктор педагогических наук,  
член-корреспондент РАО, профессор,  
Суровов С.Б., доктор социологических наук, профессор,  
Тряпицына А.П., доктор педагогических наук, профессор,  
Шевелева Н.А., доктор юридических наук, профессор,  
Шишко И.В., доктор юридических наук, профессор

**Главные редакторы журнала:**

Антонян Е.А., доктор юридических наук, профессор,  
Цареградская Ю.К., доктор юридических наук, доцент

**Почетный научный редактор журнала:**

Мацкевич И.М., доктор юридических наук, профессор

**Ответственный секретарь журнала:**

Шенгелия Г.А.

**Рецензенты журнала:**

Антонян Е.А., Барков А.В., Дикарев И.С.,  
Дробышевский С.А., Ильин А.В., Кабанова И.Е.,  
Лаптев В.В., Мацкевич И.М., Нарутто С.В.,  
Петров М.П., Писарева С.В., Салыгин Е.Н.,  
Смирнов Д.А., Субботин В.Н., Тряпицына А.П.,  
Цареградская Ю.К., Шевелева Н.А., Шенгелия Г.А.,  
Шишко И.В., Шугрина Е.С., Щепельков В.Ф.

**Главный редактор ИГ «Юрист»:**

Гриб В.В., член-корреспондент РАО, заслуженный  
юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

**Заместители главного редактора**

**ИГ «Юрист»:**

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н., Платонова О.Ф.,  
Трунцевский Ю.В.

**Научное редактирование и корректура:**

Швечкова О.А., к.ю.н.

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной  
комиссией при Министерстве науки и высшего  
образования Российской Федерации для публикаций  
основных результатов диссертаций на соискание ученых  
степеней кандидата и доктора наук.

**Founder:** Jurist Publishing Group

**Editorial Board:**

Baranov V.M., LL.D., professor,  
Belov S.A., PhD (Law), associate professor,  
Blazheev V.V., PhD (Law), professor,  
Bublik V.A., LL.D., professor,  
Golichenkov A.K., corresponding member of the RAE,  
LL.D., professor,  
Perevalov V.D., LL.D., professor,  
Kalinichenko I.A., PhD in Pedagogy, professor,  
Kapustin A.Ya., LL.D., professor,  
Kropachev N.M., LL.D., professor,  
Kurilov V.I., LL.D., professor,  
Laptev V.V., Doctor of Pedagogy, PhD in Physico-  
Mathematical Sciences, RAE Academician, professor,  
Pisareva S.V., Doctor of Pedagogy, corresponding member  
of RAE, professor,  
Surovov S.B., Doctor of Sociology, professor,  
Sheveleva N.A., LL.D., professor,  
Shishko I.V., LL.D., professor  
Tryapitsyna A.P., Doctor of Pedagogy, professor

**Editors in Chief:**

Antonyan E.A., LL.D., professor,  
Tsaregradskaya Yu.K., LL.D., associate professor

**Honorary Scientific Editor of the Journal:**

Matskevich I.M., LL.D., professor

**Executive Editor of the Journal:**

Shengelia G.A.

**Reviewers of the Journal:**

Antonyan E.A., Barkov A.V., Dikarev I.S.,  
Drobyshevsky S.A., Ilyin A.V., Kabanova I.E.,  
Laptev V.V., Matskevich I.M., Narutto S.V., Petrov M.P.,  
Pisareva S.V., Salygin E.N., Smirnov D.A.,  
Subbotin V.N., Tryapitsyna A.P., Tsaregradskaya Yu.K.,  
Sheveleva N.A., Shengelia G.A., Shishko I.V.,  
Shugrina E.S., Shchepelkov V.F.

**Editor in Chief of Jurist Publishing Group:**

Grib V.V., corresponding member of the RAE, Honored  
Lawyer of the RF, LL.D., professor

**Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:**

Babkin A.I., Belykh V.S., Renov E.N.,  
Platonova O.F., Truntsevskiy Yu.V.

**Scientific editing and proofreading:**

Shvechkova O.A., PhD (Law)

Recommended by the Higher Attestation  
Commission under the Ministry of Science  
and Higher Education of the Russian Federation  
for publications of results of doctoral  
and PhD theses.



DOI: 10.18572/1813-1190-2020-2-3-6

# Проблемы правового регулирования цифровой валюты национальных банков

Цареградская Юлия Константиновна,

доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса (Одинцовский филиал)

Московского государственного института международных отношений (университет)

МИД Российской Федерации (МГИМО),

доктор юридических наук, доцент

ukmsal@mail.ru

**Цель.** В условиях развития цифровых технологий актуализируется вопрос существования и регулирования криптовалюты. В статье анализируются возможности национальных банков разных стран создавать и выпускать в обращение собственную цифровую валюту. **Методология:** методологической основой исследования данной статьи послужил диалектический метод научного познания. В ходе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы, как научная абстракция, системный, логический, анализа и синтеза. **Выводы.** 1) Большинство стран планирует выпустить в обращение национальную криптовалюту, например, КНР, Швеция, Венесуэла и др.; 2) в России возможен выпуск в обращение стейблкоинов в качестве криптовалюты ЦБ РФ. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование позволяет рассмотреть возможные способы существования национальных цифровых валют, а также способствует развитию теоретических направлений по данной теме и формированию учебных курсов, посвященных цифровой экономике.

**Ключевые слова:** криптовалюта, национальный банк, финансовое право, финансовые активы, CBDC, цифровая экономика.

Биткоин интересен своей дешевизной. Он превосходит классические валюты, обеспечивая гибкость и удобство транзакций, особенно крупных.

Думаю, это грандиозный технический прорыв, однако доминирующую роль в нем будут играть правительства.

*Билл Гейтс, основатель компании Microsoft*

Современное юридическое образование и наука сегодня сталкиваются с новыми общественными явлениями, институтами, существующими на практике и обусловленными наличием бурного развития цифровых технологий. В связи с этим перед наукой и образованием стоит вызов по осмыслению и разработке многих новых «цифровых институтов», таких как криптовалюта, токены, смарт-контракты, краудфандинг, криптобиржи и пр. Сложилась очень интересная ситуация, характеризующаяся тем, что государства оказались не готовы к регулированию многих подобных явлений, поэтому активно ведется работа не только в выработке способов правового регулирования, но и в разработке теоретических основ, способствующих выбору адекватного государственного регулирования.

В настоящее время происходят глобальные информационные изменения во всех сферах общественной жизни. В связи с этим в Российском государстве обозначили план перехода к цифровой экономике до 2024 г. Для этого изначально разработали Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., обозначив национальные интересы в области цифровой экономики, которые позволят получить кон-

курентные преимущества российским хозяйствующим субъектам<sup>1</sup>.

В последующем принимается программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в которой одним из ключевых направлений является нормативное регулирование всех экономических отношений в новой информационной плоскости. Основной целью данного регулирования закрепилось формирование регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для развития современных информационно-коммуникативных технологий и осуществления экономической деятельности в связи с их использованием.

Из всех важных направлений, требующих законодательного регулирования, особо актуальным является криптовалюта, получившая практическое распространение как в национальных экономических отношениях, так и международных. В связи с этим перед законодателем была поставлена задача обеспечить ее правовое регулирование на территории Российского государства. Для этого был раз-

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

работан проект федерального закона «О цифровых финансовых активах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (О цифровых финансовых активах)», который до сих пор находится на стадии рассмотрения. Однако был принят закон, вносящий изменения в гражданское законодательство относительно новых объектов гражданских правоотношений, ввода термин «цифровые права», подразумевающий по своему содержанию в том числе криптовалюту<sup>2</sup>.

В современном мире цифровая валюта является неотъемлемой частью функционирования цифровой экономики любого государства, и ее существование поддерживается на определенном уровне с использованием инновационных технологий<sup>3</sup>. Это подтверждается высказываниями отечественных и зарубежных ученых. В частности, К. Роуз отмечает преимущества криптовалют, которые уникально адаптированы к цифровой экономике. С. Капеллан, в свою очередь, рассматривая различные правовые нормы регулирования криптовалют, указывает на то, что криптовалюта признается большинством стран в качестве средства обмена и платежа<sup>4</sup>.

В рамках настоящего исследования внимание будет уделено так называемой централизованной криптовалюте, выпускаемой или планируемой к выпуску национальными банками разных государств.

В научной литературе она именуется как Central Bank Digital Currency (CBDC) и определяется в качестве обязательства центрального банка, номинированного в национальной валюте, имеющего цифровое представление и способного выступать в качестве средства платежа, меры и сохранения стоимости<sup>5</sup>. Поскольку по способу регулирования криптовалюту обычно подразделяют на регулируемую и виртуальную валюту, то первый вид данной валюты и будет рассмотрен сквозь призму государственного регулирования.

Регулируемая криптовалюта представляет собой цифровую валюту, регулируемую национальным банком соответствующего государства<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.

<sup>3</sup> Koliadenko S.V. Digital Economy: Conditions and Stages of Formation in Ukraine and in the World // *Economy. Finances. Management: Actual Issues of Science and Practice*. 2016. Vol. 6. P. 109.

<sup>4</sup> Chaplan S. Legal Status of Cryptocurrency // *Foreign Trade: Economics, Finance, Law*. 2018. Vol. 2. P. 150–151.

<sup>5</sup> Meaning J., Dyson B., Barker J., Clayton E. Broadening Narrow Money: Monetary Policy with a Central Bank Digital Currency // Bank of England – Working Paper. 2018. Vol. 724. P. 5.

<sup>6</sup> Егорова М.А., Ефимова Л.Г. Понятие и особенности правового регулирования криптовалют // *Предпринимательское право*. 2019. № 3. С. 11.

Как справедливо отметила Е.С. Матьянова, в процесс создания новых валют включились центральные банки многих стран, например, Китая, Англии, Канады, Нидерландов, Швеции и др. Помимо Центрального банка Китая, близок к созданию CBDC и Банк Англии<sup>7</sup>.

Международный валютный фонд (МВФ) опубликовал отчет, в котором указано, что 15 стран готовятся к выпуску цифровых валют, эмитированных центральным банком (CBDC). К таким странам отнесены Багамские Острова, Канада, острова Кюрасао и Святого Мартина, Китай, Восточные Карибские острова, Норвегия, Эквадор, Сенегал, Швеция, Тунис и Уругвай. По мнению МВФ, основные причины роста интереса к CBDC среди центральных банков обусловлены, во-первых, уменьшением роли наличного денежного оборота, а во-вторых, обеспечением доступа к финансовым технологиям для большинства граждан<sup>8</sup>.

В настоящее время уже существует опыт Венесуэлы и Эквадора, выпустивших CBDC в 2018 и 2014 гг. соответственно. Как отмечают эксперты, данный опыт демонстрирует тот факт, что вопрос внедрения такой криптовалюты находится на ранней стадии разработки, поскольку оба случая показывают, что цифровая валюта сама по себе не может оказать значимого влияния на фундаментальность экономики какой-либо страны. Государство, выпуская криптовалюту, не оставляет попытки обеспечения подобной цифровой валюты, например, в Венесуэле это обеспечение выражалось в нефти, золоте или картофеле<sup>9</sup>.

Венесуэла, выпустив национальную криптовалюту El Petro<sup>10</sup>, в ноябре 2019 г. заявила о намерениях осуществлять расчеты в данной криптовалюте за строительство жилых помещений, поскольку в Венесуэле наблюдается их дефицит. Президент Венесуэлы Н. Мадуро утвердил выделение денежных средств в объеме 75 млрд боливаров и 909 тыс. El Petro для данного проекта. Одной из стран, рассматриваемых в качестве стороны по договорным отношениям в сфере строительства, является Россия. По заявлениям российского омбудсмена по цифровой трансформации А. Ручьева, подобные

<sup>7</sup> Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019. С. 173–174.

<sup>8</sup> Центробанки 15 стран готовы к выпуску национальных криптовалют. URL: <https://investfuture.ru/articles/id/centrobanki-15-stran-gotovy-k-vypusku-nacionalnyh-kriptoalyut> (дата обращения: 05.10.2019).

<sup>9</sup> Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. М., 2019. С. 5 ; Zhukov S.V., Reznikova O.B. Venezuela in the World Oil Market // *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*. 2018. V. 62 (10). P. 82–83.

<sup>10</sup> El Petro (петро) – собственная криптовалюта Венесуэлы, обеспеченная запасами природных ресурсов (нефти, газа, золота и алмазов).



расчеты с российскими компаниями невозможны, так как это не предусмотрено отечественным законодательством<sup>11</sup>. В целом экспертами считается, что венесуэльский опыт оказался неудачным.

Летом 2019 г. было озвучено, что и Народный банк Китая готов выпустить в обращение собственную криптовалюту. На мероприятии в рамках форума China Finance 40 Forum в городе Ичунь заместитель руководителя отдела платежей Народного банка Китая Му Чанчунь озвучил, что с 2018 г. они активно работают над разработкой собственной криптовалюты. Предполагается, что физические и юридические лица будут скачивать электронный кошелек и обменивать юани на криптовалюту, которую они смогут использовать для осуществления расчетных операций, а Народный банк Китая будет отслеживать транзакции<sup>12</sup>.

Существует и проект на базе Федеральной резервной системы по выпуску токенизированных цифровых денег — так называемый Fedcoins<sup>13</sup>.

В Швеции также рассматривают вариант разработки и запуска в обращение электронной кроны (E-krona), поскольку в государстве преобладают безналичные расчеты и кредитные карты являются основным способом оплаты, а уровень мобильных платежей сопоставим с оплатой наличными деньгами. По заявлениям Центрального банка Швеции пилотная программа позволит запустить в обращение E-Krona в 2020–2021 гг.<sup>14</sup>

Учитывая данные тенденции, в 2018 г. был проведен опрос национальных банков относительно того, имеют ли они законные полномочия выпускать цифровую валюту. По данным опроса, оказалось, что 25% опрошенных банков уже имеют возможность выпускать цифровую валюту, 35% не имеют возможности, а 40% не определились с этим вопросом<sup>15</sup>.

Относительно Российского государства и его денежно-кредитной политики, связанной с цифровизацией, можно отметить следующее: ЦБ РФ остается противником запуска криптовалюты в России, но готов рассмотреть проект криптовалюты, обеспеченной золотом, предложенный депутатом В. Гутеневым, заключающийся в том, чтобы Россия выступила инициатором выпуска национальных криптовалют, номинированных в золоте. По его мнению, в рамках стран БРИКС данный

проект будет оправданным, поскольку существует проблема взаиморасчетов по внешнеторговым сделкам с крупнейшими зарубежными заказчиками, такими как Китай, Индия и др., по причине того, что осуществление расчетов в национальных валютах достаточно затруднительно реализовать.

Глава комитета Госдумы РФ по финансовому рынку А. Аксаков пояснил, что данный проект связан больше не с криптовалютой, а со стейблкоинами<sup>16</sup>. Глава ЦБ РФ Э. Набиуллина отметила, что стейблкоины изучаются и если предложенный проект по своему содержанию окажется ближе к данному понятию, то, возможно, он будет рассмотрен как возможный для практической реализации в Российском государстве<sup>17</sup>.

Центральный банк Российской Федерации ранее заявлял о возможности создания собственной национальной криптовалюты, еще летом 2017 г., когда заместитель председателя ЦБ РФ О. Скоробогатова на Петербургском экономическом форуме отметила, что мировые финансовые регуляторы пришли к мысли о необходимости создания национальной виртуальной валюты, и поэтому вероятность появления виртуальной российской валюты высокая.

В декабре 2019 г. председатель ЦБ РФ Э. Набиуллина озвучила начало тестирования стейблкоинов в регуляторной «песочнице» (regulatory sandboxes)<sup>18</sup> Банка России. По ее словам, тестирование стейблкоинов заключается в том, что осуществляется наблюдение за компаниями, которые хотят выпускать токены, а ЦБ РФ оценивает их работу. ЦБ РФ не предполагает, что они будут функционировать как средство платежа и могут стать денежным суррогатом<sup>19</sup>.

По мнению О.М. Акимова, О.И. Лариной, эмиссия CBDC призвана повысить надежность и эффективность платежей, обеспечить финансовую стабильность, а также вытеснить из обращения наличные деньги, а также расширить финансовую сферу<sup>20</sup>.

В научной литературе рассматривается реальный вариант существования CBDC как цифровой валюты национального банка, обеспеченной государственными облигациями и приобретаемой только в обмен на данные облигации. Предполагается, что со стороны активов частного сектора исчезают государственные облигации, со стороны

<sup>11</sup> Венесуэла намерена платить России криптовалютой за строительство жилья. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 09.02.2020).

<sup>12</sup> ЦБ Китая готовится к выпуску собственной криптовалюты. URL: <http://www.finmarket.ru/currency/news/5055355> (дата обращения: 02.10.2019).

<sup>13</sup> Акимов О.М., Ларина О.И. Правовое регулирование эмиссии и обращения цифровых денег // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 218.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Proceeding with Caution — a Survey on Central Bank Digital Currency // BIS Papers. 2019. Vol. 101. P. 12.

<sup>16</sup> Стейблкоин — общее название криптовалют, которые привязаны к запасам обычных валют или физических товаров.

<sup>17</sup> ЦБ РФ выразил готовность обсудить выпуск криптовалют с привязкой к золоту. URL: <https://www.interfax.ru/business/662191> (дата обращения: 02.10.2019).

<sup>18</sup> Регуляторная «песочница» представляет некий набор правил, позволяющих инновационным компаниям протестировать свои продукты и услуги в ограниченной среде без риска нарушения финансового законодательства.

<sup>19</sup> Набиуллина рассказала о тестировании Центробанком криптовалюты «стейблкоины». URL: <https://www.interfax.ru/russia/689362> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>20</sup> Акимов О.М., Ларина О.И. Указ. соч. С. 218.

пассивов — депозиты в кредитных организациях, и таким образом, сокращается величина обращающегося на рынке государственного долга, часть которого через посредничество банков переходит на баланс национального банка<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Kumhof M., Noone C. Central Bank Digital Currencies — Design Principles and Balance Sheet Implications // Bank of England — Working Paper. 2018. Vol. 725.

Таким образом, видим, что на первый взгляд кажущаяся фантастическая идея существования национальной цифровой валюты близка к реальному воплощению во многих странах, при условии обращения СВДС внутри страны, а возможно, и внутри различного рода экономических союзов, например БРИКС, желающих создать альтернативу доллару в международных расчетах.

### Литература

1. Акимов О.М. Правовое регулирование эмиссии и обращения цифровых денег / О.М. Акимов, О.И. Ларина // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 215–221.
2. Егорова М.А. Понятие и особенности правового регулирования криптовалют / М.А. Егорова, Л.Г. Ефимова // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 11–16.
3. Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка / А. Киселев. Москва, 2019. 23 с.
4. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под редакцией И.А. Цинделиани. Москва : Проспект, 2019. 320 с.
5. Chaplian S. Legal Status of Cryptocurrency / S. Chaplian // Foreign Trade: Economics, Finance, Law. 2018. Vol. 2. P. 148–165.
6. Koliadenko S.V. Digital Economy: Conditions and Stages of Formation in Ukraine and in the World / S.V. Koliadenko // Economy. Finances. Management: Actual Issues of Science and Practice. 2016. Vol. 6. P. 105–112.
7. Vozniuk A. Cryptocurrency: Present-Day Challenges and Prospects of Development / A. Vozniuk, A. Tytko // Economic Annals-XXI. 2019. Vol. 176 (3–4). P. 49–55.
8. Zhukov S.V. Venezuela in the World Oil Market / S.V. Zhukov, O.B. Reznikova // Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya. 2018. Vol. 62 (10). P. 80–90.

### References

1. Akimov O.M. Pravovoe regulirovanie emissii i obrascheniya tsifrovyy`kh deneg [The Legal Regulation of the Digital Money Issue and Circulation] / O.M. Akimov, O.I. Larina // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of the Tomsk State University. 2019. № 447. S. 215–221.
2. Egorova M.A. Ponyatie i osobennosti pravovogo regulirovaniya kriptovalyut [The Concept and Peculiarities of the Legal Regulation of Cryptocurrencies] / M.A. Egorova, L.G. Efimova // Predprinimatelskoe pravo — Entrepreneurial Law. 2019. № 3. S. 11–16.
3. Kiselev A. Est li budushee u tsifrovyy`kh valyut tsentralny`kh bankov? Analiticheskaya zapiska [Is There a Future for Digital Currencies of Central Banks? An Analytical Note] / A. Kiselev. Moskva — Moscow, 2019. 23 s.
4. Finansovoe pravo v usloviyakh razvitiya tsifrovoy ekonomiki : monografiya ; pod redaktsiey I.A. Tsindeliani [Financial Law in the Digital Economy Development Conditions : monograph ; edited by I.A. Tsindeliani]. Moskva : Prospekt — Moscow : Prospect, 2019. 320 s.
5. Chaplian S. Legal Status of Cryptocurrency / S. Chaplian // Foreign Trade: Economics, Finance, Law. 2018. Vol. 2. S. 148–165.
6. Koliadenko S.V. Digital Economy: Conditions and Stages of Formation in Ukraine and in the World / S.V. Koliadenko // Economy. Finances. Management: Actual Issues of Science and Practice. 2016. Vol. 6. S. 105–112.
7. Vozniuk A. Cryptocurrency: Present-Day Challenges and Prospects of Development / A. Vozniuk, A. Tytko // Economic Annals-XXI. 2019. Vol. 176 (3–4). S. 49–55.
8. Zhukov S.V. Venezuela in the World Oil Market / S.V. Zhukov, O.B. Reznikova // Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya — World Economy and International Relations. 2018. Vol. 62 (10). S. 80–90.

# Формирование у магистров права компетенций в сфере противодействия идеологическому экстремизму с использованием комплексного юрико-лингвистического подхода\*

**Галяшина Елена Игоревна,**  
заместитель заведующего кафедрой,  
профессор кафедры судебных экспертиз  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, доктор филологических наук, профессор  
eigalyashina@gmail.com

**Никишин Владимир Дмитриевич,**  
преподаватель кафедры судебных экспертиз  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
nikishin.v.d@mail.ru

**Цель.** Статья посвящена вопросам формирования у магистров права компетенций в сфере противодействия идеологическому экстремизму через реализацию новой образовательной дисциплины «Судебно-экспертное обеспечение расследования экстремизма и терроризма». **Методология:** в основу методологии учебно-методического комплекса указанной дисциплины положен компетентностный дидактический подход. Предлагаемые методы обучения базируются на диалектическом подходе к познанию действительности на основе взаимосвязи и взаимообусловленности явлений. Криминалистическая сущность экстремистских речевых действий, назначение и производство судебных экспертиз экстремистских материалов, а также оценка результатов исследований раскрываются через научную концепцию речевых следов. **Выводы.** Указанная дисциплина направлена на формирование у студентов знаний, умений и навыков использования специальных знаний в судопроизводстве в целях противодействия экстремистско-террористической идеологии на основе комплексного юрико-лингвистического подхода, интегрирующего специально-речеведческие знания в судопроизводство, на базе научной школы судебной экспертологии. **Научная и практическая значимость.** Полученные результаты имеют высокую практическую значимость для реализации программ подготовки магистров права (прежде всего, уголовно-правового профиля), а также теоретическую значимость для совершенствования дидактических подходов к преподаванию права в высшей школе.

**Ключевые слова:** экстремизм, терроризм, образовательная программа, компетенции, судебная экспертиза, юридическое образование, магистратура, магистр права, словесный экстремизм, язык вражды.

Актуальность предлагаемой темы исследования обусловлена тем, что деструктивное информационное воздействие, нацеленное на снижение социально-экономического потенциала страны и уничтожение традиционных для России духовных ценностей, в современных условиях представляет особую опасность. Интернет-медиа способствует вирусоподобному распространению под видом достоверных сведений манипулятивной и криминальной информации экстремистско-террористического дискурса. Всеобъемлющая цифровизация охватывает широкий круг общественных отношений, включая масс-медиа, которые требуют не только детальной правовой регламентации, но и разра-

ботки инновационных решений для эффективно-го противодействия на основе специальных правовых и иных (в том числе лингвистических) знаний распространению в цифровой среде антигосударственной, религиозно-радикальной, шовинистской и иной деструктивной экстремистско-террористической идеологии.

Вопросы использования специальных лингвистических знаний в расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности все чаще становятся предметом дискуссий на заседаниях Совета по правам человека при Президенте РФ и в СМИ, так как такие дела связаны с ограничением права на свободу слова, выражение мнения

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00190 «Концептуализация противодействия информационным угрозам в интернет-среде с использованием специальных юрико-лингвистических знаний».

и других прав и имеют огромный общественный резонанс. В правовом поле проблема противодействия информационным угрозам в интернет-медиа подразумевает поиск юридических форм разрешения конфликта свободы слова (права на свободное выражение своего мнения), свободы совести отдельного лица, а также его права на производство и распространение информации, с одной стороны, и прав других лиц (в том числе права на недискриминацию и т.д.), а также охраны национальной (государственной) безопасности, конституционного строя, общественного порядка, здоровья и нравственности населения, с другой стороны.

Таким образом, налицо необходимость «вооружения» будущих юристов уголовно-правовой специализации знаниями, умениями и навыками использования специальных знаний в судопроизводстве в целях противодействия экстремистско-террористической идеологии.

В этой связи в целях реализации магистерской программы по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция, направленность (профиль) «Магистр уголовного права и уголовного судопроизводства», нами было разработано методическое обеспечение для дисциплины «Судебно-экспертное обеспечение расследования экстремизма и терроризма»<sup>1</sup>. Реализация данной дисциплины представляет собой интеграцию науки и образования в формировании единого пространства знаний: используемые педагогические технологии интегрируют разработанные в рамках научной школы судебной экспертологии (кафедра судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) теоретические, организационно-правовые и методологические подходы к использованию специальных знаний в расследовании преступлений (правонарушений) экстремистско-террористической направленности в практико-ориентированное обучение.

В научно-методическое обеспечение дисциплины входят в том числе следующие научные изыскания представителей кафедры судебных экспертиз МГЮА: монография «Лингвистика vs экстремизма»<sup>2</sup> (д.ю.н., д.ф.н., проф. Е.И. Галяшина), монография «Словесный религиозный экстремизм. Правовая квалификация. Экспертиза. Судебная практика»<sup>3</sup> (к.ю.н. В.Д. Никишин), монография «Судебная лингвистическая экспертиза

экстремистских материалов»<sup>4</sup> (к.ю.н. М.Л. Подкатилина) и другие публикации.

Учебная дисциплина «Судебно-экспертное обеспечение расследования экстремизма и терроризма» относится к числу дисциплин по выбору и требует наличия у обучающихся знаний и компетенций, приобретенных в процессе освоения других дисциплин, а именно: «Теоретические основы принятия решений по уголовному делу», «Теория квалификации преступлений», «Досудебное производство: состояние и перспективы развития», «Преступления против информационной безопасности», «Судебная экспертиза в уголовном процессе», преподаваемых в рамках программы «Магистр уголовного права и уголовного судопроизводства».

Целями освоения дисциплины «Судебно-экспертное обеспечение расследования экстремизма и терроризма» являются изучение процессуального законодательства, федеральных законов и нормативных правовых актов, касающихся судебно-экспертного обеспечения расследования преступлений экстремистской и террористической направленности, приобретение обучающимися знаний и навыков использования специальных знаний в уголовном судопроизводстве в процессуальной и непроцессуальной форме при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности.

В ходе обучения предусматривается овладение знаниями о правовом и организационно-методическом обеспечении судебно-экспертной деятельности в уголовном судопроизводстве при расследовании вербального и невербального экстремизма. В ходе обучения обучающийся осваивает основы взаимодействия со специалистами и экспертами в рамках процессуальной, консультативной и иной профессиональной деятельности.

Задачи освоения рассматриваемой учебной дисциплины:

— формирование знаний о современных возможностях использования специальных знаний при раскрытии и расследовании преступлений экстремистской и террористической направленности (как сопряженных с применением физического насилия, так и совершаемых в вербальной форме), в том числе о применении специальных знаний при осуществлении следственных действий;

— формирование знаний о родах и видах судебных экспертиз, назначаемых по делам этой категории (о предмете и задачах данных экспертиз, требованиях к компетенции субъекта судебно-экспертного исследования и т.д.);

<sup>1</sup> Основная образовательная программа высшего профессионального образования 40.04.01 Юриспруденция (Магистр уголовного права и уголовного судопроизводства), 2019. URL: <https://msal.ru/upload/medialibrary/d32/Magistr-ugolovnogoprava...pdf> (дата обращения: 27.01.2020).

<sup>2</sup> Галяшина Е.И. Лингвистика vs экстремизма / под ред. М.В. Горбаневского. М., 2006. 96 с.

<sup>3</sup> Никишин В.Д. Словесный религиозный экстремизм. Правовая квалификация. Экспертиза. Судебная практика / под ред. Е.И. Галяшиной. М.: Проспект, 2019. 240 с.

<sup>4</sup> Подкатилина М.Л. Судебная лингвистическая экспертиза экстремистских материалов: монография / под ред. Е.И. Галяшиной. М.: Юрлитинформ, 2013. 184 с.





– формирование знаний об особенностях подготовки материалов и объектов для назначения судебных экспертиз по данной категории дел;

– формирование знаний об особенностях оценки доказательственного значения заключения эксперта по данной категории дел;

– формирование знаний о процессуальных и непроцессуальных формах использования специальных знаний специалиста при раскрытии и расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности.

Таким образом, указанные задачи направлены на формирование следующих компетенций у обучающегося: способность добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2); способность выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать правонарушения и преступления (ПК-4).

Основная часть курса посвящена именно противодействию вербальным проявлениям экстремизма (экстремистско-террористической идеологии) на основе интегральных юридико-лингвистических знаний, что отражено в тематическом плане учебной дисциплины:

1. Экстремизм и терроризм (правовой и судебно-экспертный аспекты), их содержание и соотношение. Вербальный (словесный) и невербальный экстремизм.

2. Соотношение феноменов словесного экстремизма, языка вражды, оскорбления чувств верующих, богохульства и диффамации религий.

3. Понятие экстремистского речевого действия. Криминалистические диагностические комплексы экстремистских речевых действий. Предмет и задачи судебной экспертизы экстремистско-террористического дискурса, судебной экспертизы религиозного экстремистско-террористического дискурса.

4. Система объектов судебной экспертизы экстремистско-террористического дискурса, судебной экспертизы религиозного экстремистско-террористического дискурса.

5. Субъекты судебной экспертизы экстремистско-террористического дискурса, судебной экспертизы религиозного экстремистско-террористического дискурса. Участие специалиста в расследовании дел, сопряженных с вербальным экстремизмом.

6. Особенности назначения судебной экспертизы по делам, связанным со словесным экстремизмом.

7. Особенности оценки заключения эксперта по делам, связанным со словесным экстремизмом.

8. Назначение судебных экспертиз при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности (совершенных в невербальной форме) и оценка их результатов.

9. Участие специалиста в осмотре, обыске, допросе, очной ставке, следственном эксперименте, предъявлении для опознания по делам о преступлениях экстремистско-террористической направленности.

10. Заключение и показания специалиста при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности.

Образовательные технологии преподаваемой учебной дисциплины охватывают управляемые дискуссии, мозговые штурмы, кейс-стади и ситуационные упражнения и т.д.

Занятия семинарского типа включают в себя не только практические занятия, но и лабораторный практикум по теме «Особенности назначения судебной экспертизы по делам, связанным со словесным экстремизмом», направленный на закрепление обучающимися следующих знаний: оснований назначения судебной экспертизы экстремистско-террористического дискурса, судебной экспертизы религиозного экстремистско-террористического дискурса в уголовном и административном процессе, производстве по делам об административных правонарушениях; принципов фиксации, изъятия и исследования цифровых доказательств; структуры протокола осмотра сайта в целях фиксации скриншотов веб-страниц, аудио- и видеоматериалов экстремистско-террористической направленности; структуры протокола осмотра электронного носителя информации (осмотра предметов) в целях фиксации образа экрана электронного носителя информации; содержания и структуры постановления (определения) о назначении судебной экспертизы; моделей постановки вопросов эксперту по делам о словесном экстремизме (общего и специального типов вопросов).

В рабочей программе учебной дисциплины лабораторное задание сформулировано следующим образом:

1. С использованием контекстного поиска информации найти в сети Интернет продукт речевой деятельности (текст/креолизованный текст/поликодовый текст) потенциально экстремистско-террористической направленности.

2. Осуществить фиксацию объекта на флеш-накопитель и составить протокол осмотра сайта с приложением скриншота.

3. Определить, какие вопросы необходимо поставить на разрешение судебной экспертизы.

4. Определить, эксперта(ов) какой специальности и квалификации необходимо привлечь к производству судебной экспертизы.

5. Определить нормы УПК РФ/КАС РФ/КоАП РФ, подлежащие применению при назначении судебной экспертизы.

6. Составить постановление/определение о назначении судебной экспертизы.

В ходе выполнения лабораторного задания обучающийся должен проанализировать фактические обстоятельства, дать им юридическую оценку, правильно квалифицировать, определить правовые нормы материального права, нарушение которых может повлечь распространение обнаруженного продукта речевой деятельности, на основании этого определить нормы процессуального законодательства, на основании которых может быть назначена судебная экспертиза.

Одновременно с этим обучающийся должен продемонстрировать владение криминалистической тактикой осмотра сайтов и предметов (электронных носителей информации), в том числе продемонстрировать навыки использования компьютерных средств и программного обеспечения для фиксации и изъятия скриншотов, аудио- и видео-файлов из сети Интернет.

Составляемые в рамках лабораторного задания процессуальные документы — протокол осмотра и постановление (определение) о назначении судебной экспертизы — должны соответствовать процессуально предъявляемым требованиям и быть составлены в соответствии с правилами юридической техники.

Результатом освоения рассматриваемой дисциплины должно стать формирование у обучающихся следующих знаний, умений и навыков:

*знать:*

- формы и виды специальных знаний, используемых при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности;
- современные возможности судебных экспертиз, назначаемых при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности;
- особенности участия специалиста при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности;

— особенности взаимодействия следователя со специалистами и экспертами при осуществлении следственных действий по делам данной категории;

— нормы федеральных законов и подзаконных нормативных актов, составляющих правовое обеспечение судебно-экспертной деятельности по делам о преступлениях экстремистско-террористической направленности;

*уметь:*

— определять вид специальных знаний, необходимых для подготовки к проведению процессуальных действий при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности;

— пользоваться помощью специалиста при проведении следственных действий в ходе предварительного расследования и судебном рассмотрении преступлений экстремистско-террористической направленности;

— составлять постановления (определения) о назначении основных родов и видов судебных экспертиз при расследовании (судебном следствии) по данной категории дел;

— организовывать взаимодействие следователей и судей с экспертами и специалистами при расследовании и судебном рассмотрении преступлений экстремистско-террористической направленности;

*владеть:*

— навыками подготовки материалов, направляемых для производства судебных экспертиз по делам о преступлениях экстремистско-террористической направленности, навыками корректной постановки вопросов эксперту;

— навыками оценки заключений экспертов и специалистов при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности;

— навыками допроса экспертов и специалистов при расследовании преступлений экстремистско-террористической направленности и судебном рассмотрении данной категории дел.

### Литература

1. Галяшина Е.И. Лингвистика vs экстремизма / Е.И. Галяшина ; под редакцией М.В. Горбаневского. Москва : Юридический Мир, 2006. 96 с.
2. Никишин В.Д. Словесный религиозный экстремизм. Правовая квалификация. Экспертиза. Судебная практика / В.Д. Никишин ; под редакцией Е.И. Галяшиной. Москва : Проспект, 2019. 240 с.
3. Подкатилина М.Л. Судебная лингвистическая экспертиза экстремистских материалов : монография / М.Л. Подкатилина ; под редакцией Е.И. Галяшиной. Москва : Юрлитинформ, 2013. 184 с.

### References

1. Galyashina E.I. Lingvistika vs ekstremizma ; pod redaktsiey M.V. Gorbanevskogo [Linguistics vs. Extremism ; edited by M.V. Gorbanevskiy] / E.I. Galyashina. Moskva : Yuridicheskiy Mir — Moscow : Legal World, 2006. 96 s.
2. Nikishin V.D. Slovesny`y religiozny`y ekstremizm. Pravovaya kvalifikatsiya. Ekspertiza. Sudebnaya praktika ; pod redaktsiey E.I. Galyashinoy [Verbal Religious Extremism. Legal Qualification. Expert Review. Judicial Practice ; edited by E.I. Galyashina] / V.D. Nikishin. Moskva : Prospekt — Moscow : Prospect, 2019. 240 s.
3. Podkatilina M.L. Sudebnaya lingvisticheskaya ekspertiza ekstremistskikh materialov : monografiya ; pod redaktsiey E.I. Galyashinoy [Judicial Linguistic Expert Review of Extremist Materials : monograph ; edited by E.I. Galyashina] / M.L. Podkatilina. Moskva : Yurlitinform — Moscow : Yurlitinform, 2013. 184 s.

## «Золотой век» исследований обычного права народов России во второй половине XIX в.

Сушкова Юлия Николаевна,

докторант кафедры истории государства и права

Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,

декан юридического факультета Мордовского государственного университета

имени Н.П. Огарева,

доктор исторических наук, доцент

yulenkam@mail.ru

**Цель.** Обсуждение проблемы определения места обычая в системе источников права, особенностей развития национальной правовой системы России требует более углубленного изучения разнообразия подходов к пониманию его сущности. Автором приводится историографический анализ оригинальных взглядов ряда видных до-революционных юристов относительно роли обычного права в регулировании этносоциальных отношений Российской империи. **Методология:** статья написана с использованием историко-правового, сравнительно-правового методов научного познания, а также анализа и синтеза. **Выводы.** Обычное право народов России поныне остается малоразработанной темой, что обусловлено не только недостаточностью сведений о «неписаной юриспруденции» России, но и ее междисциплинарным характером, теоретико-методологическими трудностями выявления правовых обычаев. Исследования обычного права, осуществленные во второй половине XIX в., составляют золотой фонд источников познания традиционной правовой культуры, историко-правовая ценность которого со временем только возрастает. **Научная и практическая значимость.** Изучение обычного права позволяет выявлять и уточнять правовые воззрения, сложившиеся в практике народной жизни, юридическом быту многонационального российского крестьянства. Знание специфических норм традиционного юридического быта может способствовать определению перспективы их использования в совершенствовании отечественной правовой системы.

**Ключевые слова:** обычное право, крестьянство, юридический быт, неписаные законы, инородческое население, община.

Дискурс о сущности и месте юридических традиций в правовой жизни народов Российской империи наиболее остро разворачивался во второй половине XIX в., которую можно назвать «золотой эпохой» изучения и признания неписаных законов как широко распространенного и незаменимого механизма правового обеспечения жизнедеятельности российского крестьянства. По свидетельству С.В. Пахмана, сам закон признал за этими «правилами» силу действующих юридических норм, предоставив ближайшим к массе населения органам юстиции разрешать спорные дела на основании местных юридических обычаев, представлявших собой проявление «развитого народного правосознания»<sup>1</sup>. Точно определить место и район действия обычного права рассматривали в качестве «прямого долга» законодательства по отношению к тому огромному большинству населения, которое руководствовалось в своей правовой жизни почти исключительно нормами обычного права<sup>2</sup>.

При историографическом обзоре исследований обычного права в исследуемый период важно отметить, что ключевой их особенностью является междисциплинарность, сочетающая два существенных аспекта — юридический и этнографический, каждый из которых одинаково значим и взаимообусловлен. Игнорирование одной из этих сфер делает картину познания данного уникального явления народной жизни неполной.

Изучение обычного права было углублено с 1845 г. в рамках деятельности Императорского Русского географического общества. «Открытие» обычного права в первой половине XIX в., но еще крайне поверхностное его знание вызвало полемику как в теоретическом (о соотношении законодательства и обычного права и значении последнего в жизни деревни и его роли в общинной организации крестьянства), так и в практическом (о применении норм обычного права в судебно-административной практике и возможности их кодификации) направлении.

По свидетельству И.Г. Оршанского, в Российском государстве есть масса инородческого населения, относительно которого само правительство с давних пор придерживается системы полного

<sup>1</sup> Пахман С.В. Обычное гражданское право в России. М., 2003. С. 3.

<sup>2</sup> Ефименко А.Я. Исследования народной жизни. Обычное право. 2-е изд. М., 2011.



невмешательства в их обычное право, регулируя только в общих чертах организацию судебно-административной власти. «Правительство, правда, имело в виду собрать и обнародовать юридические обычаи инородцев, но мысль эта, по-видимому, оставлена; по крайней мере, она не приведена в исполнение до сих пор»<sup>3</sup>.

П.С. Цыпкин пришел к выводу, что весь фактический материал, положенный в основу литературы об институтах обычного права, исчерпан «немногими отдельными частными наблюдениями» и «одним всего массовым исследованием» решений волостных судов конца 1860-х — начала 1870-х гг., произведенным в пятнадцати губерниях. Он был убежден в том, что все выдающиеся работы по тем или иным вопросам обычного права основаны именно на таких «единичных наблюдениях» и материалах судебной практики, добытых комиссией сенатора Любоцинского. «Между тем, помимо казуичности, противоречивости и несистематичности, — писал автор, — практика волостных судов, порою весьма несправедливая, не может явиться надежным источником для исследования обычного права и не может дать полной картины существующих в деревенской России обычаев уже в силу того, что наиболее устойчивые обычаи соблюдаются населением без принуждения к тому судом и потому весьма редко до него доходят»<sup>4</sup>.

Что касается собственно внутреннего юридического быта крестьян, устройства сельских обществ, способа их существования, отношений их к государству, размера лежавших на них государственных повинностей, сельской администрации и суда, то исследователю, как считал М.И. Зарудный, приходилось выискивать и собирать «крохи», рассеянные по многотомным историческим сборникам. Кроме того, формальная сторона крестьянского юридического быта как наименее «поэтическая» представлялась и наиболее покрытой «туманом»<sup>5</sup>.

Доктор финансового права Н. Бржеский в начале XX в. подытожил, что научная разработка обычного права за последние 20–25 лет не сделала дальнейших успехов, а его исследователи «бесплодно» вращались в области ранее собранных материалов, ныне устаревших, не замечая полного их «несоответствия» с условиями современной жизни русско-

го человека<sup>6</sup>. Он справедливо обратил внимание на плохое знание в России обычного права, недостаточность исследований в этой сфере, когда схватывались лишь «верхушки»<sup>7</sup>.

Существенный вклад в разработку обычного права российского крестьянства был сделан С.В. Пахманом<sup>8</sup>, открывшим в нем начала, свойственные самому развитому юридическому быту<sup>9</sup>. Излагая факты крестьянской жизни, автор усматривал в них не обыкновенные проявления повседневности, в которой отражался характер действовавшего законодательства, а целостную, внутренне стройную систему обычного права. Труд С.В. Пахмана был высоко оценен его современниками, признан ценным вкладом не только в литературу русского гражданского права, но и в создание «общей научной системы обычного народного права», первым «основанием» обычного гражданского права, указавшим дальнейший путь в его изучении<sup>10</sup>.

В то же время К.И. Малышев в своей рецензии указал на то, что С.В. Пахманом приведены лишь отрывочные сведения о юридическом быте некоторых нерусских народов, в целом же инородческие обычаи им оставлены в «стороне»<sup>11</sup>. Рецензент отмечал, что «обширные пространства России», занятые «инородческими племенами», оказались вне исследований автора, хотя в его сочинении обнаружены многие положения, соответствующие их обычному праву, разнообразию местных особенностей и оттенков<sup>12</sup>. Несмотря на то что обычное право мордвы автором не упоминалось, но достаточно четкое указание местности (волости и губернии), в которой зафиксировано применение того или иного обычая, позволило выявить ряд правил поведения, характерных для мордовского народа. Кроме того, им приведены материалы из обычно-правовой практики татар и башкир, что свидетельствует об учете им этнографических особенностей исследуемых регионов. В 1886 г. С.В. Пахмана избрали председателем Комиссии для собирания народных юридических обычаев, действовавшей при Отделении этнографии РГО. Под его руководством

<sup>3</sup> Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву обычному и брачному. СПб., 1879. С. 187.

<sup>4</sup> Цыпкин П.С. Опекунство в русском крестьянском быту // Тенишев В.В. Административное положение русского крестьянина. СПб., 1908. С. V–VI.

<sup>5</sup> Зарудный М.И. Законы и жизнь. Итоги исследования крестьянских судов. СПб., 1874. С. 19–20.

<sup>6</sup> Бржеский Н. Очерки юридического быта крестьян. СПб., 1902. С. 79.

<sup>7</sup> Башмаков А.А. Очерки права родового, наследственного и обычного. Юридические исследования. СПб., 1911. С. 308.

<sup>8</sup> Пахман С.В. Указ. соч.

<sup>9</sup> Томсинов В.А. С.В. Пахман (1825–1910): биографический очерк // Пахман С.В. Обычное гражданское право в России / под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. М., 2003. С. XXIX, XXXI.

<sup>10</sup> Малышев К.И. Отзыв о сочинении С.В. Пахмана «Обычное гражданское право в России». СПб., 1879. С. 51.

<sup>11</sup> Там же. С. 18.

<sup>12</sup> Там же. С. 50.



была составлена и опубликована в 1889 г. «Программа для собирания народных юридических обычаев»<sup>13</sup>.

«Обширность Империи, разнородность рас, окружающих главную массу народа русского, изолированность некоторых отдельных групп населения, предохранившая эти группы от соприкосновения и изменения, различие условий физических, климатических, агрономических и геологических; наконец, разнообразие нравов и экономических условий всех различных групп: все это делает из России неистощимое поле наблюдения над различными ветвями социальной деятельности человека», — писал в 1879 г. хорватский ученый-юрист Б. Богишич<sup>14</sup>. Указанные условия, делающие «невозможным» существование однообразного во всей империи законодательства, «вынуждают» само правительство изучать обычаи, которые оно обязано «принимать в уважение» для согласования действий (*sa conduite*)<sup>15</sup>. На заседании Казанской комиссии по изучению обычного права данный тезис был взят на вооружение, ибо он в полной мере применим не только к таким окраинам отечества, как запад и юг России, Кавказ и Сибирь, но и к Среднему Поволжью и Прикамью, где менее всего сделано по изучению не столько быта и нравов, сколько именно юридических обычаев разных групп местного населения<sup>16</sup>.

Характеризуя юридические традиции крестьян Тамбовской губернии, П. Березанский подчеркивал, что исследование обычного права главным образом затрагивало инородцев, кочевавших по окраинам империи. Между тем, по его мнению, своеобразных юридических обычаев народа внутренних губерний, отличных от норм положительного законодательства, весьма много. Он констатировал, что народ, особенно его низшие классы, совершал множество действий юридической жизни (вступление в брак, обеспечение приданым, усыновление, раздел имущества, наследование, завещание, выдел детей и др.), не обращаясь к Своду законов, а по принципу «как водилось в старину, как делали отцы»<sup>17</sup>. Важность и необходимость изучения юридических воззрений народа, проявляющихся в решениях волостных судов, видна еще из того, что их дела, представлявшиеся на первый взгляд «маловажными», весьма часто затрагивали такие суще-

ственные интересы крестьян, от которых зависело все их благосостояние<sup>18</sup>.

На государственном уровне в мае 1882 г. последовало Высочайшее повеление об учреждении под председательством министра юстиции Комитета для составления Гражданского уложения, которым были приведены в систему обычное право по материалам трудов Комиссии по преобразованию волостных судов<sup>19</sup>. На заседании Московского юридического общества 22 ноября этого же года обсуждались возможности учета положений обычного права, воплощавшего народные убеждения, в гражданском законодательстве. А.М. Фальковским было предложено при составлении Гражданского уложения отразить обычное право как источник, наиболее полно соответствующий народным нуждам и потребностям<sup>20</sup>. В то же время другой юрист, Н. Табашников, полагал, что обычное право не представляло собой целостной системы установлений не только среди многочисленных населявших территорию России представителей «разноплеменных инородцев», но и среди юридических обычаев самого «великорусского» народа<sup>21</sup>. Ссылаясь на результаты этнографических исследований, ученый-юрист П. Дашкевич отстаивал мнение, что народные обычаи, отражавшие специфику местных экономических и социальных условий, более справедливы по своей природе, чем законы, и их следует «максимально учитывать в обустройстве жизни многонационального российского крестьянства»<sup>22</sup>.

Перед учрежденной в 1885 г. при Казанском юридическом обществе постоянной комиссией для собирания и изучения юридических обычаев русского и инородческого населения волжско-камского края была поставлена задача подробно и всесторонне обсудить вопрос о мерах по изучению обычного права, действовавшего в среде русского и инородческого населения России<sup>23</sup>. Ее председатель Г.Ф. Дормидонтов указал на научно-практическую важность данных исследований, подтверждавшуюся не только интересом самого правительства к этому вопросу, но и «известным обстоятельством», что отечественное гражданское и уголовное законодательство доселе являлось действующим только для меньшинства населения<sup>24</sup>.

<sup>13</sup> Томсинов В.А. Указ. соч. С. XXIV.

<sup>14</sup> Цит. по: Казанская комиссия для изучения обычного права. Казань, 1886. С. 4.

<sup>15</sup> Там же. С. 4–5.

<sup>16</sup> Там же. С. 4–5.

<sup>17</sup> Березанский П. Обычное уголовное право крестьян Тамбовской губернии. Киев, 1880. С. 5.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Тульская С.А. Московское юридическое общество (1865–1899 гг.). Из истории развития права и правовой науки в России второй половины XIX века. М., 2011. С. 216.

<sup>20</sup> Там же. С. 220.

<sup>21</sup> Там же. С. 222.

<sup>22</sup> Там же. С. 225.

<sup>23</sup> Казанская комиссия для изучения обычного права. С. 1–2.

<sup>24</sup> Там же. С. 2.



Исследователем был сделан вывод о том, что, несмотря на собирание материалов по этой теме, глубокого изучения обычного права не осуществлено, его еще предстояло провести «русской науке» и «всему русскому образованному обществу»<sup>25</sup>. «Учрежденное в центре обширного края, населенного не только русским племенем, но и целой смесью народностей, говорящих на особом языке и хранящих свои особые нравы и своеобразные юридические воззрения, наше общество как бы самой судьбой призвано взять на себя труд ознакомления с юридическим бытом этих народностей, сведения о котором должны оказаться „драгоценными“ не только для одной науки правоведения, но и для истории человеческой культуры вообще», — отмечал Г.Ф. Дормидонтов<sup>26</sup>. Обозначив в качестве цели систематическое изучение обычного права, Казанское юридическое общество намеревалось разработать «почти нетронутую, девственную и, несомненно, благодарную почву для исследования в инородческих группах»<sup>27</sup>. Кроме того, еще больший интерес вызывало столь важное изучение обычного права русского крестьянского населения как залог будущего самостоятельного национального развития, не материального только, но и духовного.

Одним из первых исследований сравнительно-правового характера юридического быта российского крестьянства стала работа В.Ф. Мухина, в которой он сопоставлял обычно-правовые нормы русских и народов Поволжья<sup>28</sup>. «Считаем не лишним привести как здесь, так и в последующем изложении, — писал автор, — некоторые данные о юридических обычаях оседлых инородцев, живущих среди русского населения во многих губерниях Поволжья (мордва, черемисы, чуваша, вотяки, татары)»<sup>29</sup>. Выдвигая весьма обоснованное наблюдение об общих чертах их правового быта, базировавшееся на изысканиях других ученых (В.Н. Майнова, М.Н. Харузина и др.), он отмечал, что по причине сходства экономических условий быта юридические обычаи этих инородцев сходны во многих отношениях с обычаями русских крестьян<sup>30</sup>.

Обычно-правовой интерес представляют работы С.Д. Рудина, посвященные межевому делу как отрасли отечественного земельного законодательства, выросшего исключительно на «русской

почве» в условиях «русской действительности». По этому поводу он указывал на то, что меры, подобной Генеральному межеванию, глубоко отразившейся на всем последующем межевом законодательстве, другие государства не знали, ибо все это стало отражением «русского уклада жизни». По признанию самого автора, он был подавлен «громадностью материалов» при почти совершенной их неразработанности в отечественной юридической литературе<sup>31</sup>. «С расширением Московского государства на север, восток и юг в его пределы вошли разные инородческие племена с занятыми ими землями: татары, мордва, чуваша, черемисы и др. Первою заботою Московского правительства относительно инородцев было распространение между ними христианства. Принимавшиеся с этой целью меры не ограничивались только духовным просвещением иноверцев. Они захватили и область поземельных отношений», — писал С.Д. Рудин<sup>32</sup>.

Автор повествовал, что правительство, не желая оставлять крестившихся инородцев среди некрещеных единоплеменников, переводило новокрещеных в области, занятые православным русским населением, с наделением землей и селило в дворцовых волостях. В инструкции 13 мая 1754 г. вопросу о поземельном устройстве «иноверцев низовых городов» отводилось значительное место. Земли, записанные в писцовых книгах за мордвой, чувашами, черемисами и другими иноверцами, а также занятые татарами и мордвой «порозжия земли» предписывалось инструкцией отводить к их слободам по этим актам, по межам в определенной норме на число душ. Купчие, закладные и другие крепости, данные некрещеными инородцами вотчинникам и помещикам на свои земли, признавались недействительными, а земли эти постановлено считать казенными. Наконец, инструкцией были определены условия закрепления владения так называемыми покидными, ясачными и оброчными землями иноверцев в зависимости от прав, на которые это владение опиралось<sup>33</sup>.

Характеризуя родовое, наследственное и обычное право, А.А. Башмаков не соглашался с возобладавшим среди юристов «полным небрежением к обычному праву и юридической психологии народной массы», выражал сожаление о спаде научного интереса к юридическому быту крестьянства, когда-то столь оживленного трудами первых его исследователей, словно «наше общество

<sup>25</sup> Там же. С. 2.

<sup>26</sup> Там же. С. 3.

<sup>27</sup> Там же. С. 6.

<sup>28</sup> Мухин В.Ф. Обычный порядок наследования у крестьян. К вопросу об отношении народных юридических обычаев к будущему гражданскому уложению. СПб. : Ред. комис. по сост. гражд. уложения, 1888.

<sup>29</sup> Там же. С. 34.

<sup>30</sup> Там же. С. 35.

<sup>31</sup> Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. 19 сент. 1765 г. — 1915 г. Пг., 1915. С. II.

<sup>32</sup> Там же. С. 78.

<sup>33</sup> Там же. С. 79.



в чем-то разочаровалось, и обычное право не сдержало какого-то обещания». Он отмечал, что исследователи лишь продолжали систематизировать и обобщать «наличный материал», оставшийся почти без «приращения» со времени опубликования известных «Трудов комиссии по преобразованию волостных судов» (1873–1874)<sup>34</sup>.

Ученый полагал, что было бы крайне желательно продолжить по инициативе правительства начатое дело собирания народных обычаев, организовать официальное и непрерывное их наблюдение через должностных лиц, контролировавших волостные суды, которые могли бы попутно заносить случаи применения обычного права на карточки однообразной формы и величины<sup>35</sup>. Такая система непрерывного регистрирования обычного права, по мнению А.А. Башмакова, могла стать общим средством восполнения пробелов в познании обычного права. Комиссия Любощинского исследовала

15 губерний, выбирая лишь по несколько волостей из каждой, таким образом, коснувшись 476 волостей. В России же их было в 10 раз больше<sup>36</sup>.

Таким образом, дискуссия относительно сущности обычая как источника права относится к «вечным темам», свидетельствуя о неугасающем интересе к этому явлению общественной жизни как с теоретической, так и с практической точки зрения. Несмотря на историческую тенденцию к снижению роли обычаев в качестве правовых регуляторов за счет усиления нормативно-правовых актов, законодательства, обычай на разных этапах своего эволюционного развития занимал особую нишу, будучи на страже национальных интересов этноса. Подтверждением самобытности обычного права являются оригинальные источники, сложная и комплексная историография, позволяющая воссоздать картину юридического быта мордовского народа с древнейших времен до начала XX в.

<sup>34</sup> Башмаков А.А. Указ. соч. С. VIII.

<sup>35</sup> Там же. С. 3, 294.

<sup>36</sup> Там же. С. 294–295.

### Литература

1. Башмаков А.А. Очерки права родового, наследственного и обычного. Юридические исследования / А.А. Башмаков. Санкт-Петербург : Русско-французская тип., 1911. 445 с.
2. Березанский П. Обычное уголовное право крестьян Тамбовской губернии / П. Березанский. Киев : Университетская тип., 1880. 244 с.
3. Бржеский Н. Очерки юридического быта крестьян / Н. Бржеский. Санкт-Петербург : Тип. В. Киршбаума, 1902. 185 с.
4. Ефименко А.Я. Исследования народной жизни: Обычное право / А.Я. Ефименко. 2-е изд. Москва : ЛИБРОКОМ, 2011. 400 с.
5. Зарудный М.И. Законы и жизнь. Итоги исследования крестьянских судов / М.И. Зарудный. Санкт-Петербург : Тип. Второго отд-ния Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1874. 224 с.
6. Малышев К.И. Отзыв о сочинении С.В. Пахмана «Обычное гражданское право в России» / К.И. Малышев. Санкт-Петербург : Тип. Н.А. Лебедева, 1879. 52 с.
7. Мухин В.Ф. Обычный порядок наследования у крестьян. К вопросу об отношении народных юридических обычаев к будущему гражданскому уложению / В.Ф. Мухин. Санкт-Петербург : Ред. комис. по сост. гражд. уложения, 1888. 333 с.
8. Оршанский И.Г. Исследования по русскому праву обычному и брачному / И.Г. Оршанский. Санкт-Петербург : Тип. А. Е. Ландау, 1879. 455 с.
9. Пахман С.В. Обычное гражданское право в России / С.В. Пахман ; под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2003. 736 с.
10. Рудин С.Д. Межевое законодательство и деятельность межевой части в России за 150 лет. 19 сент. 1765 г. — 1915 г. / С.Д. Рудин. Петроград : Тип. В.Ф. Киршбаума (отд-ние), 1915. 546 с.
11. Томсинов В.А. С.В. Пахман (1825–1910) : биографический очерк // Пахман С.В. Обычное гражданское право в России / под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2003. 700 с.
12. Тульская С.А. Московское юридическое общество (1865–1899 гг.). Из истории развития права и правовой науки в России второй половины XIX века / С.А. Тульская. Москва : Прометей, 2011. 144 с.



13. Цыпкин П.С. Опека в русском крестьянском быту / П.С. Цыпкин // Тенишев В.В. Административное положение русского крестьянина. Санкт-Петербург : Тип. А.С. Суворина, 1908. С. 130–164.

### References

1. Bashmakov A.A. Ocherki prava rodovogo, nasledstvennogo i oby`chnogo. Yuridicheskie issledovaniya [Issues of Ancestral, Inheritance and Conventional Law. Legal Research] / A.A. Bashmakov. Sankt-Peterburg : Russko-frantsuzskaya tip. — Saint Petersburg : Russian-French printing office, 1911. 445 s.
2. Berezanskiy P. Oby`chnoe ugovnoe pravo krestyan Tambovskoy gubernii [Conventional Criminal Law of Peasants of Tambov Governorate] / P. Berezanskiy. Kiev : Universitetskaya tip. — Kiev : University printing office, 1880. 244 s.
3. Brzheskiy N. Ocherki yuridicheskogo by`ta krestyan [Sketches of the Legal Routine of Peasants] / N. Brzheskiy. Sankt-Peterburg : Tip. V. Kirshbauma — Saint Petersburg : V. Kirshbaum's printing office, 1902. 185 s.
4. Efimenko A.Ya. Issledovaniya narodnoy zhizni: Oby`chnoe pravo. 2-e izd. [Folk Life Research: Conventional Law. 2<sup>nd</sup> edition] / A.Ya. Efimenko. Moskva : LIBROKOM — Moscow : LIBROCOM, 2011. 400 s.
5. Zarudny M.I. Zakony` i zhizn. Itogi issledovaniya krestyanskikh sudov [Laws and Life. Results of the Research on Peasant Courts] / M.I. Zarudny. Sankt-Peterburg : Tip. Vtorogo otd-niya Sobstvennoy E.I.V. Kantselyarii — Saint Petersburg : Printing office of the Second Section of His Imperial Majesty's Own Chancellery, 1874. 224 s.
6. Malyshev K.I. Otzyv` o sochinenii S.V. Pakhmana «Oby`chnoe grazhdanskoe pravo v Rossii» [Feedback about the Essay by S.V. Pakhman "Conventional Civil Law in Russia"] / K.I. Malyshev. Sankt-Peterburg : Tip. N.A. Lebedeva — Saint Petersburg : N.A. Lebedev's printing office, 1879. 52 s.
7. Mukhin V.F. Oby`chny`y poryadok nasledovaniya u krestyan. K voprosu ob otnoshenii narodny`kh yuridicheskikh oby`chaev k buduschemu grazhdanskomu ulozheniyu [Ordinary Course of Inheritance for Peasants. On the Relation of Popular Legal Customs to the Future Civil Code] / V.F. Mukhin. Sankt-Peterburg : Red. komis. po sost. grazhd. ulozheniya — Saint Petersburg : Edition of the Civil Code Drafting Commission, 1888. 333 s.
8. Orshanskiy I.G. Issledovaniya po russkomu pravu oby`chnomu i brachnomu [Research on Russian Common and Marriage Law] / I.G. Orshanskiy. Sankt-Peterburg : Tip. A.E. Landau — Saint Petersburg : A.E. Landau's printing office, 1879. 455 s.
9. Pakhman S.V. Oby`chnoe grazhdanskoe pravo v Rossii ; pod redaktsiei i s predisloviem V.A. Tomsinova [Conventional Civil Law in Russia ; edited and foreword by V.A. Tomsinov] / S.V. Pakhman. Moskva : Zertsalo — Moscow : Mirror, 2003. 736 s.
10. Rudin S.D. Mezhevoe zakonodatelstvo i deyatelnost mezhevoy chasti v Rossii za 150 let. 19 sent. 1765 g. — 1915 g. [Boundary Laws and Activities of the Boundary Department in Russia for 150 Years. September 19, 1765 to 1915] / S.D. Rudin. Petrograd : Tip. V.F. Kirshbauma (otd-nie) — Petrograd : V.F. Kirshbaum's printing office (branch), 1915. 546 s.
11. Tomsinov V.A. S.V. Pakhman (1825–1910) : biograficheskiy ocherk [S.V. Pakhman (1825 to 1910) : biographical sketch] // Pakhman S.V. Oby`chnoe grazhdanskoe pravo v Rossii ; pod redaktsiei i s predisloviem V.A. Tomsinova [Conventional Civil Law in Russia ; edited and foreword by V.A. Tomsinov]. Moskva : Zertsalo — Moscow : Mirror , 2003. 700 s.
12. Tulskaia S.A. Moskovskoe yuridicheskoe obschestvo (1865–1899 gg.). Iz istorii razvitiya prava i pravovoy nauki v Rossii vtoroy poloviny` XIX veka [The Moscow Law Society (1865 to 1899). From History of the Development of Law and the Legal Science in Russia in the Second Half of the XIX Century] / S.A. Tulskaia. Moskva : Prometey — Moscow : Prometheus, 2011. 144 s.
13. Tsyppkin P.S. Opeka v russkom krestyanskom by`tu [Guardianship in the Life of Russian Peasants] / P.S. Tsyppkin // Tenishev V.V. Administrativnoe polozhenie russkogo krestyanina [The Administrative Status of a Russian Peasant]. Sankt-Peterburg : Tip. A.S. Suvorina — Saint Petersburg : A.S. Suvorin's printing office, 1908. S. 130–164.





# Совпадение объектов конституционного судебного контроля и системность конституционной юстиции. Соглашение о границе между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия

Константиниди Марина Федоровна,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права  
Юридического института Пятигорского государственного университета  
info@pgu.ru

**Цель.** Рассмотрение проблематики совпадения объектов конституционного судебного контроля Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации на примере заключения Соглашения о границе между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия в контексте сложившейся по данному вопросу правоприменительной практики. **Методология:** сравнительно-правовой анализ, диалектический метод познания, системный анализ, а также анализ нормативно-правовых актов. **Выводы.** Автор указывает на существующие по данному вопросу недостатки в позиции Конституционного суда Республики Ингушетия, а также пробелы и противоречия в позиции Конституционного Суда РФ с ранее принятыми решениями по иным вопросам, что позволяет автору сделать вывод о системности конституционной юстиции в Российской Федерации. **Научная и практическая значимость.** Автор предлагает использовать содержащиеся в статье выводы в научных целях и в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд РФ, республика, конституционный (уставный) суд субъекта Федерации, законодательство, конституционная юстиция, местное самоуправление, референдум, постановление Конституционного суда республики, органы конституционного судебного контроля, договор между субъектами Федерации.

Проблематика соотношения полномочий органов конституционного судебного контроля является весьма актуальной ввиду раскрытия на фоне данного вопроса существующих коллизий и пробелов действующего законодательства в исследуемой области. Следует сказать о том, что данная проблематика неоднократно становилась объектом рассмотрения различных научных трудов, однако с уверенностью можно сказать, что данный вопрос не рассматривался с учетом развития действующего законодательства, а также сложившейся на данный момент правоприменительной практики, в частности практики конституционно-правовой.

Безусловно, основным в данном списке является вопрос соотношения полномочий Конституционного Суда РФ (далее — КС РФ) и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. В общих чертах стоит сказать о том, что взаимоотношения КС РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации строятся в трех плоскостях.

Во-первых, указанные взаимоотношения строятся на независимости КС РФ и конституционных

(уставных) судов субъектов Федерации, что в свою очередь подразумевает невозможность вторжения одного суда в компетенцию другого.

Во-вторых, взаимоотношения КС РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации строятся с позиции статуса КС РФ, характеризующего его отчасти как вышестоящую инстанцию по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов Федерации. Данный вывод представляется возможным сделать исходя из смысла ст. 6 и 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup> от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (далее — Закон № 1-ФКЗ), согласно которым решения КС РФ являются обязательными на территории всего государства, для всех органов власти и должностных лиц. В ходе реализации своих полномочий конституционные (уставные) суды субъектов Федерации не могут игнорировать правовые позиции КС РФ по тем или иным вопросам права.

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // СПС «КонсультантПлюс».



Согласно ст. 49 Закона № 1-ФКЗ КС РФ в рамках подготовки дела к слушанию обладает правом требования необходимых документов у иных органов власти, в частности, это относится и к конституционным (уставным) судам субъектов Федерации. Данное право подкреплено обязательностью такого рода требований о предоставлении документов, что вытекает из смысла ст. 50 Закона № 1-ФКЗ. Статья 79 Закона № 1-ФКЗ закрепляет невозможность исполнения решений судов, основанных на актах или их отдельных положениях, ранее признанных КС РФ неконституционными. Кроме того, ст. 101 Закона № 1-ФКЗ закрепляет невозможность применения конституционным (уставным) судом субъекта Федерации нормативного правового акта в случае, если суд в ходе рассмотрения дела приходит к выводу о несоответствии данного акта Основному закону государства. В этом случае конституционный (уставный) суд обязан обратиться с соответствующим запросом в КС РФ. Можно говорить и о возможности обжалования решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации в порядке ч. 4 ст. 125 Конституции РФ.

В-третьих, это, как указывается в научной литературе, совмещение или совпадение полномочий КС РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Указанное совмещение касается нормативных правовых актов органов государственной власти, изданных по вопросам совместного ведения Федерации и субъекта Федерации, в отношении заключаемых договоров между субъектами Федерации, а также споров в области компетенции между органами государственной власти субъекта Федерации.

Как можно заметить, о совмещении полномочий здесь говорить не приходится ввиду различного объекта проверки соответствия: у КС РФ это Основной закон государства, у конституционного (уставного) суда это основополагающий акт субъекта Федерации. В то же время не представляется возможным говорить о совпадении объекта нормоконтроля. В данной области и кроится наибольшее количество коллизионных вопросов и пробелов действующего законодательства.

Как справедливо замечает И.В. Петрова<sup>2</sup> в своем диссертационном исследовании, посвященном КС РФ, вся суть такого рода проблемы кроится в том, что в период учреждения КС РФ не предполагалось создание конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Таким образом, определение юрисдикции КС РФ предполагалось как юрис-

дикция единственного специализированного органа конституционного судебного контроля без учета принципа разделения властей. В свою очередь, законодатель оставил за пределами юрисдикции КС РФ нормативные правовые акты субъектов Федерации, изданные по вопросам исключительного ведения данных субъектов.

Совпадение объектов конституционного судебного контроля КС РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации не предполагает какого-либо механизма преодоления разногласия в области компетенций данных органов конституционного судебного контроля.

Возникновения разногласий между КС РФ и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации можно рассмотреть на примере заключения Соглашения о границе между Чечней и Ингушетией, утвержденное Законом Республики Ингушетия от 4 октября 2018 г. № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой»<sup>3</sup> (далее — Соглашение) в 2018 г. Наличие решений по данному вопросу КС РФ и Конституционного суда Республики Ингушетия обозначило проблему конфликта юрисдикций данных судов.

Указанное Соглашение было подписано 26 сентября 2018 г., согласно которому республики обменялись равноценными участками земли без фактической ее передачи<sup>4</sup>. Данное Соглашение было подписано главами республик без публичного обсуждения и принято 4 октября 2018 г. Народным Собранием Республики Ингушетия посредством тайного голосования в экстренном порядке<sup>5</sup>. По данным информационного агентства ВВС, каждая республика получила по 1890 га земли<sup>6</sup>. В то же время, согласно картографическим данным, Чеченской Республике отошло около 20 000 га земли, в свою очередь Республика Ингушетия получила около 6000 га земли<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Закон Республики Ингушетия от 4 октября 2018 г. № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» (принят Народным Собранием РИ 04.10.2018) // СПС «КонсультантПлюс». (Далее — Закон Республики Ингушетия № 42-РЗ.)

<sup>4</sup> Официальный сайт ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/5607035>

<sup>5</sup> Евлоев И.М. Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: решение спора или усугубление проблемы? Комментарий к Постановлению от 6 декабря 2018 года № 44-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 1. С. 94.

<sup>6</sup> Официальный сайт ВВС. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-46456626>

<sup>7</sup> Официальный сайт портала Кавказский Узел. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/326396/>

<sup>2</sup> Петрова И.В. Конституционный Суд — орган конституционного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 121.



Следует проанализировать законодательство Республики Ингушетия в контексте заключения данного Соглашения. Так, указанное Соглашение, а точнее закон Республики Ингушетия об утверждении данного соглашения, стал объектом нормоконтроля Конституционного суда Республики Ингушетия по заявлению депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия. Согласно Постановлению Конституционного суда Республики Ингушетия<sup>8</sup> Закон Республики Ингушетия, в соответствии с которым Соглашение было утверждено, признан судом не соответствующим нормам Конституции Республики Ингушетия<sup>9</sup> — ст. 4, 11, ч. 2 ст. 103 и ст. 111, в том числе в части порядка принятия данного закона, а значит, оно не порождает юридических последствий, так как Соглашение не утверждено на референдуме субъекта Федерации.

Согласно данному постановлению суда конституционность закона об утверждении Соглашения была рассмотрена 4 октября 2018 г. Официально данный закон был опубликован 5 октября 2018 г. Согласно ст. 2 рассматриваемого закона он вступает в силу по истечении 10 дней после официального опубликования — 16 октября 2018 г. Согласно ст. 3 Конституционного закона Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном суде Республики Ингушетия»<sup>10</sup> объектами нормоконтроля могут быть не вступившие в силу договора республики.

В соответствии с позицией суда, Закон Республики Ингушетия № 42-РЗ подлежал вынесению на референдум республики согласно ч. 2 ст. 3 Конституционного закона Республики Ингушетия от 31 марта 1997 г. № 3-РКЗ «О Референдуме Республики Ингушетия»<sup>11</sup> (далее — Конституционный закон Республики Ингушетия № 3-РКЗ) — на референдум в обязательном порядке выносятся вопросы об изменении территории и границы республики. В то же время суд отмечает, что граница меж-

ду сторонами Соглашения не установлена, однако она устанавливается в региональных законах об определении границ муниципальных образований.

Суд делает ссылку на ч. 2 ст. 103 Конституции Республики Ингушетия, где отмечается, что изменение границ муниципального образования, его преобразование или упразднение осуществляются с учетом мнения населения соответствующей территории. Также суд указывает, что согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится к вопросам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, что предполагает необходимость региональных властей руководствоваться в решении данных вопросов федеральным законодательством. Таким образом, ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее — Закон № 131-ФЗ) корреспондируется с ранее названной статьей Конституции Республики Ингушетия, закрепляя, что изменение границ муниципальных районов посредством отнесения территории данных районов к территории других муниципальных районов осуществляется с учетом мнения населения данной территории, выраженного посредством голосования.

Здесь следует указать на замечание А.А. Джагаряна по данному вопросу, указывающему, что в своем решении суд не сформулировал четкого ответа о том, каким образом необходимо «совместить необходимость выявления по данному вопросу мнения всего населения Республики на референдуме с требованиями учета мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов и получения согласия населения сельских поселений, территории которых меняются»<sup>13</sup>.

В то же время, согласно позиции суда, Народное Собрание нарушило законотворческий процесс, приняв закон об утверждении Соглашения одним голосованием сразу в трех чтениях, что не соответствует нормам Закона Республики Ингушетия от 3 марта 1999 г. № 6-РЗ «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия Законов Республики Ингушетия»<sup>14</sup>, предполагающим оформление

<sup>8</sup> Постановление Конституционного суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия „Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой“ в связи с запросом депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Конституция Республики Ингушетия (принята всенародным голосованием 27.02.1994) (ред. от 13.04.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Конституционный закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» (ред. от 03.09.2018) (принят Народным Собранием РИ 15.11.2001) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Конституционный закон Республики Ингушетия от 31 марта 1997 г. № 3-РКЗ «О Референдуме Республики Ингушетия» (ред. от 04.07.2011) (принят Народным Собранием — Парламентом РИ 20.03.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Джагарян А.А. Территориальные границы и границы конституционности: в тексте и контексте Постановления Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 года № 44-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 1. С. 112.

<sup>14</sup> Закон Республики Ингушетия от 3 марта 1999 г. № 6-РЗ «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия Законов Республики Ингушетия» (принят Народным Собранием РИ 28.01.1999) (ред. от 02.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс».



каждого чтения как отдельной стадии посредством постановления.

Кроме того, суд указал на несоответствие принятия оспариваемого закона посредством тайного голосования ввиду того, что тайное голосование применяется исключительно в случаях, указанных в Регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия<sup>15</sup>: «Ни действующее федеральное и республиканское законодательство, ни правотворческая практика законодательных органов не допускают возможности применения тайного голосования при принятии законов».

Все это привело суд к выводу о признании оспариваемого закона не соответствующим конституционным нормам, а значит не порождающим юридических последствий. В то же время суд отдельно указал, что данное постановление не подлежит обжалованию, является окончательным и вступает в силу немедленно.

Закон Республики Ингушетия № 42-РЗ также стал объектом нормоконтроля КС РФ по запросу главы Республики Ингушетия, что, в частности, стало спорным моментом.

Так, свое право проверки конституционности регионального законодательства, ранее признанного конституционным (уставным) судом субъекта Федерации не соответствующим нормам основополагающего акта субъекта Федерации, КС РФ сформулировал еще в 2013 г. Согласно позиции самого КС РФ, в случае признания регионального закона не соответствующим нормам основополагающего акта субъекта Федерации на основании решения Конституционного (уставного) суда субъекта Федерации законодательный орган обязан либо принять закон во исполнение такого решения, либо обратиться в КС РФ с соответствующим запросом исходя из верховенства Основного закона государства в случае, если считает данный закон подлежащим применению<sup>16</sup>. Исходя из сути позиции КС РФ, правом обжалования решения конституционного (уставного) суда субъекта Федерации обладает исключительно орган, принявший спорный нормативный правовой акт.

Дискуссионным моментом здесь является и допустимость самого запроса, который должен содержать доводы заявителя о конституционности либо

неконституционности спорного акта, чего запрос главы республики не имел, указывая лишь на несогласие с вынесенным решением. Принятие данного запроса КС РФ противоречит позиции самого КС РФ, где указывается на недопустимость принятия к рассмотрению нормативного положения, не содержащего необходимую аргументацию. В противном случае это приведет к неправомерному расширению объема проверки, а также невозможности противоположной стороны дела ознакомиться с имеющимися аргументами и, как следствие, отстаивать свою позицию в суде<sup>17</sup>.

В своем Постановлении от 6 декабря 2018 г. № 44-П<sup>18</sup> (далее — Постановление КС РФ № 44-П) КС РФ пришел к противоположному мнению в отношении конституционности Закона Республики Ингушетия, постановив, что Закон Республики Ингушетия № 42-РЗ соответствует нормам Основного закона государства, а значит, данный закон не утрачивает свою юридическую силу, Соглашение не лишается правовых последствий, тем самым являясь обязательным на всей территории государства.

Согласно своей позиции КС РФ указал, что границы между субъектами Федерации могут быть изменены по их взаимному согласию (ч. 2.1 Постановления КС РФ № 44-П), утверждение изменения границ относится к полномочиям Совета Федерации. В то же время суд указал, что границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой установлены не были, а значит, «имеет место быть правовая неопределенность». В указанном случае необходимо говорить о взаимной потребности разграничения территорий и юрисдикции субъектов Федерации. Суд указывает, что определение границ субъектами Федерации является не столько их правом, сколько обязанностью.

В своей статье<sup>19</sup>, посвященной данному вопросу, И.М. Евлоев указывает на пробельность суждений КС РФ, что представляется оправданным. Исходя из смысла Постановления КС РФ № 44-П, до под-

<sup>15</sup> Постановление Народного Собрания Республики Ингушетия от 27 июня 2018 г. № 459 «О Регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия» (ред. от 30.08.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области „О транспортном налоге“ в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия „Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой“ и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Евлоев И.М. Указ. соч. С. 99.



писания спорного соглашения республики не имели своей территории, что ставит под сомнение пространственные пределы государственной власти на их территории.

В своем Постановлении № 44-П КС РФ прибегает к такому понятию, как «установление границы», и его проясняющему понятию «определение границы» субъекта Федерации. В своих суждениях КС РФ указывает, что неопределенность в вопросе границы между субъектами Федерации есть явление нетерпимое с точки зрения конституционного правопорядка, требующее своего скорейшего решения.

Также суд сослался на Закон РФ от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации»<sup>20</sup> (далее — Закон РФ № 2927-1), согласно которому предполагалось до марта 1994 г. осуществить все необходимые мероприятия, направленные на соответствующее государственно-территориальное разграничение ввиду образования республики путем преобразования Чечено-Ингушской Республики. Указанные мероприятия проведены не были.

В своих выводах суд затронул и вопрос организации местного самоуправления на территории Республики Ингушетия и Чеченской Республики. Так, согласно Федеральному закону от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике»<sup>21</sup> (далее — Закон № 207-ФЗ) власти республик до 1 марта 2009 г. должны были определить и установить границы муниципальных образований, на что указывал Конституционный суд Республики Ингушетия. Однако, как отметил суд, указанный закон не предполагал определение границ непосредственно самих субъектов Федерации.

Таким образом, суд указал, что спорное соглашение полностью соответствует ранее указанному Закону РФ № 2927-1

В то же время, как отмечалось ранее в решении Конституционного суда Республики Ингушетия, Основной закон государства подразумевает изменение границ субъектов Федерации исходя из межмуниципальных отношений, требующих в обязательном порядке учет мнения населения по данному вопросу.

<sup>20</sup> Закон Российской Федерации от 4 июня 1992 г. № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» // СПС «КонсультантПлюс».

«Территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, как ранее установил Конституционный Суд, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории»<sup>22</sup>. Указанное требование не может быть проигнорировано даже в случае реализации на территории субъектов федерального законодательства, имеющего целью проведение муниципальных реформ посредством изменения территориальных основ<sup>23</sup>.

А.А. Джагарян справедливо указывает: «Осуществление местного самоуправления на спорных территориях не позволяет обойти конституционный императив учета мнения населения при изменении границ, в которых местное самоуправление фактически осуществляется»<sup>24</sup>.

В отношении подмены воли народа, выраженной посредством референдума решением Народного Собрания Республики Ингушетия, КС РФ указал, что Конституция РФ не устанавливает, в каких случаях проведение референдума при решении вопросов территориальной организации субъектов Федерации является обязательным, как и законодательство Республики Ингушетия. Также суд указал, что Конституция Республики Ингушетия (ст. 111) закрепляет необходимость проведения референдума лишь в случае установления или изменения границ между административно-территориальными образованиями, не касаясь вопроса их первичного определения, в частности, это относится и к Конституционному закону Республики Ингушетия № 3-РКЗ, что предполагает законность заключенного соглашения.

КС РФ отметил, что гарантия изменения границ муниципальных образований с учетом мнения населения данных территорий «не распростра-

<sup>22</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «КонсультантПлюс». (Далее — Определение КС РФ № 214-О-П.)

<sup>23</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования „Балтийский городской округ“ Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области „Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа“ и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона „О судебной системе Российской Федерации“, а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Джагарян А.А. Указ. соч. С. 117.



няется на случаи установления границ территории субъекта Российской Федерации как такового». Здесь необходимо указать на то, что в ходе своей деятельности КС РФ всегда отстаивал право органов местного самоуправления на территориальную организацию, отмечая это право в качестве одного из элементов конституционно-правового статуса местного самоуправления, а также в качестве гарантии права населения на местное самоуправление, что подразумевает ограничение воли законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации в вопросах административно-территориального устройства вопреки воли местного сообщества<sup>25</sup>.

Спорным представляется вывод КС РФ и о том, что отсутствие определенности в вопросе границы между двумя субъектами подразумевает неопределенность и границ муниципальных образований, входящих в данные субъекты Федерации, что автоматически ставит под сомнение легитимность проводимых выборов в органы местного самоуправления, а самое главное — ранее указанного Закона № 207-ФЗ. Логичным здесь является вопрос вообще существования на данных территориях местного самоуправления, естественными пределами ответственности которого, помимо населения, является территория.

В то же время в Постановлении КС РФ отмечается: «Это означает, что при рассмотрении вопросов установления границ между субъектами Российской Федерации в отношении организации местного самоуправления следует руководствоваться законодательством, регламентирующим процедуру изменения границ муниципальных образований вследствие изменения границ между субъектами Российской Федерации». Так, КС РФ в п. 3.2 Постановления № 44-П указывает, что к спорной ситуации применимы нормы ч. 3 ст. 10 Закона № 131-ФЗ, указывающей на необходимость применять региональное законодательство в вопросах изменения границ муниципальных образований, их преобразования или упразднения в случае изменения границы субъекта Федерации.

Таким образом, понимать сложившуюся коллизию можно так, что референдум на уровне субъекта Федерации неприменим, так как имеет место быть первичное определение границ субъектов Федерации, а не их изменение, в свою очередь, учет мнени-

ния населения муниципальных образований, затронутых таким определением, не является обязательным, поскольку речь идет об изменении границ субъектов Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 10 ранее указанного закона, которые ранее определены не были.

В отношении нарушения Регламента Народного Собрания Республики Ингушетия КС РФ по аналогии указал, что при оценке конституционности федеральных законов следует исходить из нарушения тех процедурных вопросов, которые оказывают определяющее влияние на принятое решение. Рассматривая данный конституционный спор, суд, приходит к выводу, что нарушения порядка рассмотрения законопроекта, в соответствии с Регламентом Народного Собрания Республики Ингушетия, не привели к искажению волеизъявления депутатов парламента. Однако ранее КС РФ придерживался другой точки зрения<sup>26</sup>, утверждая, что деление законотворческого процесса на чтения подразумевает его деление на стадии, где происходит поиск наиболее оптимальных нормативных решений. Суд указывал, что нарушение стадий законотворческого процесса приводит к искажению волеизъявления депутатов и, как следствие, ведет к признанию законопроекта несоответствующим конституционным нормам.

Необходимо указать, что соблюдение всего законотворческого процесса позволило бы прийти к наиболее оптимальному решению спорного вопроса, в том числе с учетом мнения населения по данному вопросу. Данный вывод соотносится с позицией самого КС РФ, закрепленной в Определении КС РФ № 214-О-П, где указывается право населения субъекта Федерации на участие в решении вопросов государственного характера, учет его мнения, в том числе учет данного мнения при обсуждении такого рода вопросов в случае, если региональное законодательство не предусматривает обязательность проведения референдума субъекта Федерации по какому-либо вопросу.

Соблюдение Народным Собранием республики всех стадий законотворческого процесса могло стать основанием направления данного законопроекта в Конституционный суд республики с соответствующим запросом депутатов, что и было сде-

<sup>25</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД „О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации „Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов“ в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс». (Далее — Постановление КС РФ № 11-П.)



лано после его поспешного принятия. Подписание соглашения 26 сентября 2018 г. и принятие законопроекта в его исполнение 4 октября 2018 г. в одном чтении не позволили Конституционному суду республики своевременно проверить конституционность данного соглашения. Таким образом, конституционность данного соглашения была проверена уже после принятия соответствующего республиканского закона, что не соответствует полномочиям Конституционного суда Республики Ингушетия, на что и указал КС РФ.

В своем Постановлении № 11-П КС РФ отметил, что в соответствии со ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Закона № 1-ФКЗ не наделен полномочиями проверки конституционности постановлений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Однако КС РФ указал, что к полномочиям конституционного (уставного) суда субъекта Федерации относятся полномочия по проверке конституционности региональных законов, иных нормативных правовых актов, актов органов местного самоуправления, а также толкованию норм. Здесь суд также указал на то, что Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ

«О судебной системе РФ»<sup>27</sup> не препятствует закреплению за судами иных полномочий, в частности, это касается разрешения дел о соответствии Конституции Республики Ингушетия не вступивших в силу договоров и соглашений республики.

Таким образом, КС РФ указал, что проверке Конституционного суда Республики Ингушетия подверглось не само Соглашение о границе, а нормативный правовой акт, «посредством которого законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации утвердил этот договор (соглашение)», что является недопустимым. При этом в ходе рассмотрения данного конституционного спора КС РФ не только признал рассматриваемый акт подлежащий применению, но и фактически дал оценку решению Конституционного суда Республики Ингушетия, что ставит под сомнение окончательность решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

<sup>27</sup> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 30.10.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

### Литература

1. Джагарян А.А. Территориальные границы и границы конституционности: в тексте и контексте Постановления Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 года № 44-П / А.А. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 1. С. 107–121.
2. Евлоев И.М. Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: разрешение спора или усугубление проблемы? Комментарий к Постановлению от 6 декабря 2018 года № 44-П / И.М. Евлоев // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 1. С. 2–106.
3. Петрова И.В. Конституционный Суд — орган конституционного контроля в Российской Федерации : диссертация кандидата юридических наук / И.В. Петрова. Москва, 2004. 194 с.

### References

1. Dzhagaryan A.A. Territorialny`e granitsy` i granitsy` konstitutsionnosti: v tekste i kontekste Postanovleniya Konstitutsionnogo Suda RF ot 6 dekabrya 2018 goda № 44-P [Territorial Borders and Limits of Constitutionality: In the Text and Context of Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 44-P of December 6, 2018] / A.A. Dzhagaryan // Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie — Comparative Constitutional Overview. 2019. № 1. S. 107–121.
2. Evloev I.M. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossii o granitsakh mezhdru subyektami Rossiyskoy Federatsii: razreshenie spora ili usugublenie problemy`? Kommentariy k Postanovleniyu ot 6 dekabrya 2018 goda № 44-P [The Resolution of the Constitutional Court of Russia on the Borders between the Constituent Entities of the Russian Federation: Dispute Resolution or Aggravation of the Problem? A Commentary on Resolution No. 44-P of December 6, 2018] / I.M. Evloev // Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie — Comparative Constitutional Overview. 2019. № 1. S. 2–106.
3. Petrova I.V. Konstitutsionny`y Sud — organ konstitutsionnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii : dissertatsiya kandidata yuridicheskikh nauk [Constitutional Court as a Constitutional Control Authority in the Russian Federation : thesis of PhD (Law)] / I.V. Petrova. Moskva — Moscow, 2004. 194 s.

# Пусть будет выслушана и другая сторона (Audiatur et altera pars) в современной практике обеспечения законности в предпринимательской деятельности

Дашков Геннадий Владимирович,

профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
profdashkov@gmail.com

**Цель.** Рассмотреть фактически пробельный в юридической, в частности криминологической, науке вопрос о недостатках в соблюдении прошедшего проверку временем принципа Audiatur et altera pars при защите прав предпринимателей. **Методология:** диалектика, индукция, дедукция, анализ, синтез, сравнительно-правовой и формально-логический методы. **Выводы.** 1) Подходы к формированию капитала, его приумножению в настоящее время по ряду основных негативных показателей весьма сходны с теми, которые имели место сто и более лет назад. Имеющее сейчас место фактическое умалчивание этого обстоятельства, односторонняя его оценка, в основном со знаком плюс, в конечном счете определяют низкую эффективность всей современной системы мер противодействия разного рода злоупотреблениям в сфере предпринимательской деятельности; 2) по ряду причин объективного и субъективного характера круг субъектов, выявляющих причины и условия правонарушений в сфере предпринимательства и предлагающих меры по их нейтрализации, имеют тенденцию к сужению до рамок только самих предпринимательских структур; 3) другая сторона, о которой говорили наши великие предки, в частности устами Аврелия Августина, в данном случае включает в себя в первую очередь систему контрольно-надзорных органов Российской Федерации. Эти многочисленные государственно-общественные структуры, на наш взгляд, далеко не всегда профессионально готовы быть стороной в дискуссии, которой они, кстати, нередко избегают. Отсюда и формируется одна из глобальных причин нарушений прав предпринимателей и подмена качественных показателей проверок их количеством. Происходит дискредитация правоохранительных органов и иных контрольно-надзорных органов государственной власти и управления. **Научная и практическая значимость.** Статья в определенной мере иначе, чем ныне, ориентирует юридическую науку и практику, а также смежные средства развития общества на решение действительно актуальных проблем обеспечения законности и правопорядка в экономике.

**Ключевые слова:** выслушай другую сторону, защита предпринимательской деятельности, контрольно-надзорные органы, межведомственное сотрудничество, научные исследования и разработки.

Блаженный Августин (354–430 гг.) в назидание потомкам заметил однажды как бы походя (типичная черта рассуждений великих мыслителей прошлого), что в интересах всеобщего благополучия важно, чтобы в любой сложной ситуации была выслушана и другая сторона. Казалось бы, все тут выглядит сверхпросто, понятно и бесспорно. Вместе с тем за более чем полтора тысячелетия историю это ставшее поистине крылатым латинское изречение (Audiatur et altera pars) далеко не всегда всеми и везде воспринималось как истина, не требующая доказательств и подлежащая безоговорочному исполнению. Подобная неоднозначная реакция на рекомендацию Аврелия Августина имеет место и в настоящее время, особенно тогда, когда речь идет не о конкретном индивидууме в рамках уголовного или гражданского права, здесь относительно все в порядке, достаточным образом закреплено рядом правовых предписаний, а в тех ситуациях, когда тот или

иной вопрос касается общественно значимых государственных и иных структур, которые по тем или иным причинам по-разному, подчас односторонне используют их возможности навязать свою позицию, отличную от другой стороны, не согласной с нею. В разных сферах общественных отношений таких неоднозначно толкуемых ситуаций великое множество. Особенно это заметно в предпринимательской деятельности. В чем состоит общественно значимая суть названной проблемы в плане соблюдения избранного нами для правового (криминологического) анализа принципа Аврелия Августина для надлежащего обеспечения нынешней предпринимательской деятельности в Российской Федерации? Практически сразу же после начала масштабных политических и экономических преобразований<sup>1</sup> здесь особую

<sup>1</sup> Попов Г. Реформы Бориса Ельцина: создание российского номенклатурно-олигархического постиндустриализма. М., 2010. С. 553–748.



актуальность стали приобретать вопросы эффективности действующей контрольно-надзорной системы, касающейся предпринимательства. По мнению значительной части бизнес-сообщества, главная причина несовпадения интересов предпринимателей и контрольно-надзорных органов, что в принципе недопустимо, состоит в «чрезмерном внимании» последних к хозяйствующим структурам. Это внимание со знаком минус исходит, как считают бизнесмены, преимущественно от десятка контрольно-надзорных органов. Среди них: Роспотребнадзор, Ростехнадзор, МЧС, Россельхознадзор, Росприроднадзор, Весогаборитный контроль, Жилищные инспекции, МВД, прокуратура<sup>2</sup>. Все ли так уж бесспорно в подобной постановке вопроса бизнесменами? Думается, что нет, и вот почему. Если бы сегодняшние российские бизнесмены в основе своей стали бы иными, более безупречными, в сравнении со своими предшественниками далекого и близкого прошлого, то их тезис о «чрезмерном внимании» к ним со стороны проверяющих, пожалуй, был бы безукоризненным. Вместе с тем тут мало что и оперативно меняется в лучшую, в сравнении с ближайшим и отдаленным временем, сторону. Вот одно из подтверждений на сей счет. Еще в XIX в. известный публицист и профсоюзный деятель Великобритании Томас Джозеф Даннинг, не понаслышке знакомый с манерами поведения бизнесменов, в одной из своих работ, процитированной, кстати, Карлом Марксом в «Капитале», заметил, что «капитал избегает шума и брани и отличается боязливой натурой. Это правда, но еще не вся правда. Капитал боится отсутствия прибыли или слишком маленькой прибыли, как природа боится пустоты. Но раз имеется в наличии достаточная прибыль, капитал становится смелым на всякое применение, при 20 процентах положительно готов сломать себе голову, при 100 процентах он попирает все человеческие законы. При 300 процентах нет такого преступления, на которое он не рискнул бы под страхом виселицы»<sup>3</sup>. Так было и до столь красочных наблюдений Даннинга в XIX в., так везде, включая Россию, происходит и сейчас, с возможными, правда, изменениями процентных ставок, источников и способов получения прибылей<sup>4</sup>.

В таких условиях вполне естественно формирование и широкое развитие государственных и общественных контрольно-надзорных органов. И многое

здесь повсеместно делалось методом проб и ошибок, порой на ощупь. Например, в РСФСР отсутствие надлежащей экономической подготовки у общественных контролеров компенсировали чрезмерным их количеством и огромным числом плановых и иных проводимых проверок. В отдельных отраслях хозяйственной деятельности, к примеру в весьма криминализованной потребительской кооперации, число общественных ревизоров и контролеров в три-четыре раза превышало численность материально-ответственных лиц. Столь же многочисленными и недостаточно профессиональными, а соответственно и малоэффективными, были и государственные службы внешнего и внутриведомственного контроля.

После перехода на рыночные формы хозяйствования в России предполагалось, что названные недостатки контрольно-надзорной деятельности автоматически потеряют свою актуальность. В самом деле, на большинстве негосударственных предприятий были созданы службы собственной безопасности с высококвалифицированным кадровым составом. Но одни проблемы, связанные с социалистической системой хозяйствования, ушли в прошлое, а на смену им пришли новые, связанные с особенностями рынка в переходный период. Одна из таких проблем, в частности, как раз и связана с упомянутым ранее конфликтом интересов предпринимателей и контролеров. Даже небольшая часть из затронутых здесь аргументов другой стороны говорит о том, что не так уж просто в части взаимодействия названных сторон. Именно поэтому, чтобы в какой-то мере снять остроту этой проблемы, определить ее суть, причины и меры противодействия, Президент РФ В.В. Путин 7 мая 2013 г. подписал Федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее — Закон № 78-ФЗ). Закон определил правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Назначаемый Президентом РФ Уполномоченный по защите прав предпринимателей: защищает права и законные интересы российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности; осуществляет контроль за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; способствует развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; взаимодействует с предпринимательским сообществом; участвует в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятель-

<sup>2</sup> Ежегодные доклады Президенту РФ В.В. Путину уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, где этот набор контрольно-ревизионных органов упоминается в данном смысле практически в неизменном виде.

<sup>3</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Критика политической экономики. Т. 1. Кн. 1 : Процесс производства капитала // Сочинения. М. : Госполитиздат, 1960. Т. 23. С. 770.

<sup>4</sup> О сегодняшних ставках сверхприбылей в отдельных отраслях бизнеса см.: Мацкевич И.М. Причины экономической преступности. М. : Проспект, 2017. С. 37.

ности (ст. 2 Закона № 78-ФЗ). Исполняя эти задачи, Уполномоченный, как подотчетный Президенту РФ, ежегодно направляет ему доклад, где дается оценка условий осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, предлагаются меры по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательской деятельности. Например, в седьмом (2019 г.) с момента создания института Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей докладе, представленном на его рабочей встрече с В.В. Путиным, главное внимание было уделено положению дел с правами человека в области предпринимательской деятельности. По мнению предпринимательского сообщества, наиболее ощутимы проблемы, касающиеся уголовного преследования бизнеса. 80% опрошенных бизнесменов считают, что ведение бизнеса в стране связано с рядом неоправданных рисков, где особо выделяются проблемы быть подверженным мерам пресечения в виде содержания под стражей. 54% опрошенных бизнесменов считают, что их бизнес закрылся в результате возбуждения уголовного дела. Вместе с тем решение этого вопроса вовсе не требует революционных изменений законодательства. Достаточно в большинстве случаев обеспечить надлежащее его толкование, более активное применение других мер пресечения, например залога. В числе довольно распространенных возможностей «давления на бизнес» на разных уровнях государственной власти и управления в бизнесе называется фактор многочисленности разного рода нормативных предписаний, многие из которых к тому же изданы еще в советский период. Не исключая в принципе возможность и справедливость такой постановки вопроса, отметим, однако, что это не более чем количественная характеристика проблемы и изменение этих количественных показателей в ту или иную сторону решить вопрос по существу не позволит. Например, в настоящее время поставлена задача резко сократить количество требований к бизнесу и исключить ситуацию, когда применяются нормативные акты РСФСР. Казалось бы, все логично, но в такой постановке вопроса нарушена последовательность в его решениях. На первое место выдвигаются отнюдь не главные задачи. Вначале здесь надо добиться того, чтобы не выплеснуть с водой ребенка. На основе соответствующих исследований и разработок необходимо установить, какие именно нормативные акты способствуют «прессованию бизнеса». И тут не должно иметь место значение, когда принято то или иное якобы криминогенное предписание. Та же ситуация и с количеством нормативных актов. Сейчас, так уж сложилось, где-то их очевидно излишне много, а где-то мало или нет вовсе. Например, после пожара 23 июля 2019 г. в палаточном детском лагере в Хабаровском крае, где из 26 палаток в течение

10 минут сгорели 20 и погибли четверо детей, выяснилось, что нет ни одного нормативно-правового документа, регулирующего обустройство и функционирование сооружений такого типа. В итоге и спрашивать то не с кого, а предыдущие проверки, естественно, никаких нарушений не выявили. Так что простое сдерживание количества издаваемых нормативных актов, а это тенденция сегодняшнего дня, не только не полезно для бизнеса, но и вредно и ему, и обществу в целом.

У российских предпринимателей множество разноплановых препятствий, которые в определенной мере влияют не в лучшую сторону на криминогенную ситуацию в стране. Только в Реестре системных проблем российского бизнеса, размещенном в качестве приложения к докладу Президенту РФ в 2019 г. Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, определено 39 групп таких препятствий, касающихся: антимонопольного регулирования, государственных и муниципальных закупок; жилищно-коммунального хозяйства; иностранных инвесторов; имущественных прав; кредитных организаций; миграционной политики; налогов; образования; пожарной безопасности; природопользования и земледелия; подакцизных товаров; рыбного хозяйства; сертификации и лицензирования; строительства; таможенного регулирования; транспорта и торговли; финансовых услуг; цифровой экономики; энергетики; естественных монополий; органов государственной власти и управления; законодательства и правоохранительной деятельности.

Реестр составлен на весьма представительном эмпирическом материале. Главная его составляющая — 63 тыс. жалоб и обращений предпринимателей, в которых последние не только сетуют на те или иные недостатки, мешающие их деятельности, но и предлагают свое видение решения этих проблем. Но проблемы эти, как правило, носят комплексный характер, и решить их не под силу одним предпринимателям. Особенно это заметно при правовой оценке предложений предпринимателей по вопросам контрольно-надзорной деятельности и уголовного преследования предпринимателей. Так, например, в материалах обращений в адрес уполномоченных по защите прав предпринимателей называются такие проблемы в сфере контрольно-надзорной деятельности: количество проверок снижается, но число административных штрафов, наложенных на предпринимателей, и их общая сумма продолжают расти; снижение числа проверок достигнуто за счет надзорных каникул, а не внедрения риск-ориентированного подхода; проверки замещаются иными формами контроля и надзора. Государственная статистика не ведет системного учета таких форм и не оценивает их влияние на предпринимательскую деятельность; многочисленные избыточные требования не ликвидируются

ваны, при этом за каждое нарушение предусмотрена ответственность; большинство ведомств не смогли внедрить принцип «предупреждение как первое наказание»; ответственность должностных лиц контрольных и надзорных органов не пропорциональна их полномочиям. 87% отмеченных нарушений должностных лиц при проведении проверок влекут за собой лишь предупреждения. В то же время, как неоднократно отмечают предприниматели и государственные, и общественные органы, призванные защищать их права, контрольно-надзорные инстанции крайне редко используют предупреждение как средство воздействия на правонарушителей, предпочитая предупреждениям штрафы, причем в значительных размерах. Особенно неприемлема, по мнению предпринимателей, такая практика в случаях, когда правонарушение совершается впервые. Для того чтобы согласиться или нет с указанной практикой применения предупреждения как средства реагирования на неправомерные действия проверяемых и проверяющих, имеющейся на этот счет информации явно недостаточно. Выбор того или иного наказания и в уголовном, и в административном праве зависит от множества причин, а не только от того, был или нет рецидив противоправного деяния. Более важна в этой части, к примеру, суть самого правонарушения. В противном случае, поддерживая указанную позицию федеральных и региональных органов по защите прав предпринимателей, можно создать благоприятные условия для фактической безнаказанности правонарушителей-бизнесменов. Также неприемлемы в нашем представлении предложения сократить число предупреждений, налагаемых на сотрудников контрольно-надзорных служб только на том основании, что таких предупреждений слишком много. Проводимые в докладах Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту РФ материалы довольно скромны и их недостаточно для правильного и полного решения вопросов о совершенствовании форм реагирования на те или иные правонарушения в сфере предпринимательства. Проведение соответствующих социологических, экономических и правовых исследований о качественных, да и количественных характеристиках правонарушений очевидно, но исследований подобного рода нет. Не готовы к такой постановке вопроса ни потенциальные заказчики подобной научной продукции, ни ее производители. Во всяком случае, в криминологической науке, которая по определению должна быть наиболее приближена к этой проблеме, подобный вопрос даже не исследуется.

Среди предпринимателей да и в управленческих структурах разного рода и уровня нередко высказывается мнение, что устранить противоречия между контрольно-надзорными органами и проверяемыми ими объектами можно путем запрета всех запретов.

Никаких обоснований для применения на практике столь радикальных мер не приводится, что, конечно, недопустимо. Реально представляя сложность получения подобного рода надлежащих обоснований, заметим, однако, что определенные подходы к решению этой проблемы все же имеются и искать их возможно и в нашем богатом прошлом. Например, во время Великой Отечественной войны на отдельных территориях в течение относительно длительного времени было состояние безвластия, не было никаких правовых запретов и органов, контролирующих процесс их исполнения. Как вели себя в такой реально существовавшей ситуации граждане? Изучив в историческом плане этот вопрос, можно приблизиться и к объяснению возможных последствий сегодняшних предложений об отмене всяческих запретов в финансовой и хозяйственной деятельности. Весьма убедительными в этом отношении могут быть и материалы возможных исследований других экстремальных ситуаций, связанных, например, со стихийными бедствиями. Так, например, после мощнейшего землетрясения в Ашхабаде 6 октября 1948 г. практически весь город был разрушен, погибли и жители столицы Туркмении, включая, естественно, и работников правоохранительных органов и иных контрольно-надзорных структур. Как вели себя в плане законопослушания выжившие граждане? В свое время отдельные попытки криминологического осмысления этой довольно непростой социальной проблемы не получили поддержки. Сейчас подобного рода ограничений нет, но и не появились соответствующие научные предложения. Дело тут не только в туркменской специфике. Аналогичным образом сложилась ситуация с анализом безвластия после землетрясения в Ташкенте 26 апреля 1966 г. И здесь движущая сила неправомерного поведения отдельных групп граждан пока неясна. Особенности социализма и капитализма тут всего не объяснишь. Убеждает нас в этом, в частности, далеко не идеальное поведение отдельных граждан США после наводнения в Новом Орлеане, где для наведения относительного порядка после урагана «Катрина» 29 августа 2005 г. в городе пришлось по максимуму использовать даже силы национальной гвардии. Вот хотя бы один из путей получения ответа на сегодняшнее предложение запретить все запреты в бизнесе.

Последовательное соблюдение принципа *Auditar et altera pars* необходимо и при решении вопроса о количественных характеристиках контрольно-надзорных органов. В чем мы видим криминологическую суть этого вопроса? Практически во всех обращенных во вне документах Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей отмечается, что одной из основных проблем российского бизнеса является избыточность контрольно-надзорного аппарата. На первый взгляд подобная

постановка вопроса выглядит весьма убедительно. К тому же проблема эта, по мнению отдельных предпринимателей, легко решаема. Будет меньше число разного рода контролеров, уменьшится и давление на бизнес, сократится число возбужденных уголовных дел и иных проверочных материалов и т.п. Но так ставить вопрос возможно лишь в ситуации, когда будет установлено, что нынешние штаты контрольно-надзорных органов неоправданно завышены и их работники, оправдывая свое существование, изыскивают поводы для разного рода плановых и внеплановых проверок. Но в такой плоскости вопрос даже не ставится. Например, в ежегодных докладах Президенту РФ Уполномоченного по защите прав предпринимателей в критическом плане называются, в частности, такие показатели контрольно-надзорной деятельности, как: количество проверок (около трех миллионов); доля внеплановых проверок (около половины); доля субъектов, по которым выявлены правонарушения (свыше 50%); издержки государства и бизнеса на проведение проверок (около 2% от ВВП). Устраивают ли эти показатели государство, общество и бизнесменов? Убедительно-го ответа на этот главный вопрос в докладах Президенту РФ нет. Соответственно, и критика в адрес контрольно-надзорных органов, даже если предпо-

ложить, что она справедлива, убедительной не выглядит. Возьмем в качестве аргумента один из приведенных в названных документах бизнесменов показателей, а именно количество проверок, исчисляемых несколькими миллионами. Хорош ли этот показатель или плох, а какой рекомендуемый бизнесом приемлемый норматив? Выводы и предложения, формулируемые соответствующими службами Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, делаются путем анализа: многих тысяч обращений предпринимателей, поступающих к Уполномоченному и региональным уполномоченным; результатов федерального и региональных контактов; материалов федеральных и региональных Центров общественных процедур «Бизнес против коррупции»; материалов Экспертного совета при Уполномоченном; результатов общероссийских и региональных социологических опросов предпринимателей. Бесспорно, обстоятельный, добротный эмпирический материал. Но тут нет одного важного звена, а именно анализа своей деятельности самими контрольно-надзорными органами. Нет их взгляда на рассматриваемые проблемы извне, предложений по совершенствованию контроля и надзора. Вот это и есть типичный пример нарушения принципа, определяющего необходимость выслушать другую сторону.

#### Литература

1. Волженкин Б.В. Экономические преступления / Б.В. Волженкин. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 1999. 312 с.
2. Волков В.В. Силовое предпринимательство в современной России / В.В. Волков. Санкт-Петербург : Европейский университет в Санкт-Петербурге : Летний сад, 2002. 282 с.
3. Жилкин М.Г. Преступления в сфере предпринимательской деятельности. Проблемы классификации и дифференциации ответственности / М.Г. Жилкин. Москва : Юриспруденция, 2019. 143 с.
4. Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений / И.А. Клепицкий. Москва : Статут, 2005. 572 с.
5. Лопашенко Н.А. Посягательства на собственность / Н.А. Лопашенко. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2012. 528 с.
6. Мацкевич И.М. Причины экономической преступности / И.М. Мацкевич. Москва : Проспект, 2017. 270 с.
7. Попов Г. Великая альтернатива XXI века / Г. Попов. Москва : Международный университет, 2013. 409 с.

#### References

1. Volzhenkin B.V. Ekonomicheskie prestupleniya [Economic Crimes] / B.V. Volzhenkin. Sankt-Peterburg : Yuridicheskiy tsentr Press — Saint Petersburg : Legal Center Press, 1999. 312 s.
2. Volkov V.V. Silovoe predprinimatelstvo v sovremennoy Rossii [Force Entrepreneurship in Modern Russia] / V.V. Volkov. Sankt-Peterburg : Evropeyskiy universitet v Sankt-Peterburge : Letniy sad — Saint Petersburg : European University at St. Petrsburg : Summer Garden, 2002. 282 s.
3. Zhilkin M.G. Prestupleniya v sfere predprinimatelskoy deyatelnosti. Problemy` klassifikatsii i differentsiatsii otvetstvennosti [Business Crimes. Issues of the Classification and Differentiation of Liability] / M.G. Zhilkin. Moskva : Yurisprudentsiya — Moscow : Jurisprudence, 2019. 143 s.
4. Klepitskiy I.A. Sistema khozyaystvenny`kh prestupleniy [A System of Economic Crimes] / I.A. Klepitskiy. Moskva : Statut — Moscow : Statute, 2005. 572 s.
5. Lopashenko N.A. Posyagatelstva na sobstvennost [Encroachment upon Property] / N.A. Lopashenko. Moskva : Norma: INFRA-M — Moscow : Norm: INFRA-M, 2012. 528 s.
6. Matskevich I.M. Prichiny` ekonomicheskoy prestupnosti [Grounds for Economic Crimes] / I.M. Matskevich. Moskva : Prospekt — Moscow : Prospect, 2017. 270 s.
7. Popov G. Velikaya alternativa XXI veka [The Great Alternative of the XXI Century] / G. Popov. Moskva : Mezhdunarodny`y universitet — Moscow : International University, 2013. 409 s.

# Система правового обеспечения внешнеэкономической безопасности стран — участниц Евразийского экономического союза в борьбе с контрабандой

Приходько Наталья Юрьевна,

старший преподаватель кафедры подготовки руководящего состава органов внутренних дел (Филиал) Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации «Болшево», кандидат юридических наук  
nnnatasha2009@yandex.ru

**Цель.** Исследовать систему правового обеспечения внешнеэкономической безопасности стран — участниц Евразийского экономического союза (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Армения и Кыргызской Республики) в борьбе с контрабандой, проанализировать терминологию национального законодательства стран-союзников и ЕАЭС, выявить недостатки его понимания и применения. **Методология:** при проведении исследования использовался комплекс методов, которые отражают современные требования к изучению социальных процессов, дополняют друг друга и соответствуют поставленным задачам: анализ, синтез, классификация, системный анализ, сравнение, структурно-функциональный подход, обобщение статистических материалов. **Выводы.** Проведенное исследование законодательных норм стран-союзников и ЕАЭС показывает необходимость их унификации и приведения терминологии к единому пониманию и толкованию, так как нормы-дефиниции ряда стран не соответствуют законодательству ЕАЭС. **Научная и практическая значимость.** Данную научную теоретико-практическую разработку можно использовать в качестве основы для дальнейшего исследования и в практической деятельности правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** контрабанда, внешнеэкономическая деятельность, безопасность, Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Евразийский экономический союз (далее — Союз, ЕАЭС) учрежден международным договором, заключенным Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией на основании Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г.<sup>1</sup> Затем к Союзу присоединились Республика Армения<sup>2</sup> и Кыргызская Республика<sup>3</sup>. При анализе содержания договора просматривается, что полномочия ЕАЭС, представляющего объединение суверенных государств, и создаваемый им правопорядок отличают Союз от многих известных международных межправительственных организаций.

В преамбуле Договора, в ст. 1, указано, что Стороны учреждают ЕАЭС, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.11.2019).

<sup>2</sup> Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Минске 10.10.2014) // СЗ РФ. 2015. № 8. Ст. 1107.

<sup>3</sup> Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Москве 23.12.2014) // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5213.

<sup>4</sup> Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.04.2019).

Так, в ст. 1 Договора о Евразийском экономическом союзе, являющемся источником международного права, Союз представлен как международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью, которая стремится к дальнейшему укреплению экономического взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с другими странами, а также международными интеграционными объединениями и международными организациями.

Контрабанда в сфере внешнеэкономической деятельности является одним из самых распространенных преступлений, которое совершается посредством перемещения товаров и иных предметов через таможенную или государственную границу.

По данным ГИАЦ МВД РФ, за 2018 г. выявлено преступлений во внешнеэкономической деятельности 950 (8,9%), из них 791 преступление — в крупном размере. За 3 месяца 2019 г. — 389 (– 0,5%), 279 преступлений — в крупном размере<sup>5</sup>.

В период с 1 января по 27 декабря 2018 г. по оперативным материалам таможенных органов возбуждено 1889 уголовных дел (информация по линии деятельности Службы по борьбе с экономическими преступлениями ГУБК ФТС России).

По оперативным материалам отдела по борьбе с особо опасными видами контрабанды СБЭП в 2018 г. возбуждено 5 уголовных дел:

<sup>5</sup> Официальный сайт ФТС России. URL: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=category&id=54&layout=blog&Itemid=107](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=54&layout=blog&Itemid=107) (дата обращения: 29.04.2019).

— ч. 1 ст. 173<sup>2</sup> УК РФ — незаконное использование документов создания или реорганизации юрлица — 1 уголовное дело;

— п. «а», «г» ч. 2 ст. 194 УК РФ по факту уклонения организованной группой лиц от уплаты таможенных платежей за перемещаемый товар — ювелирные изделия — 1 уголовное дело;

— ч. 1 ст. 226<sup>1</sup> УК РФ по факту контрабандного перемещения в Р. Финляндия драгоценного металла (золото в слитках), технических средств для ВС РФ — десантных парашютов «Д-10» в количестве 40 штук, а также топливных фильтров, используемых в составе авиационных двигателей многоцелевых истребителей «СУ-27», — 3 уголовных дела.

Также возбуждено 3 дела об административных правонарушениях по ст. 16.2, 16.4, 14.10 КоАП РФ.

По результатам проведения международной специальной таможенной операции «Гамма-9» возбуждено 1 уголовное дело по ст. 194 УК РФ, а также 26 дел по ст. 16.2 КоАП РФ. Общая сумма ущерба составила порядка 40 млн руб. За 3 месяца 2019 г. данных нет.

Стоимость незаконно перемещенных через таможенную границу ЕАЭС товаров и ресурсов (ст. 226<sup>1</sup> УК РФ) составила около 4,2 млрд руб.

Сумма неуплаченных таможенных платежей (ст. 194 УК РФ) составила 4,3 млрд руб.

Не возвращено из-за границы средств в иностранной валюте и валюте Российской Федерации (ст. 193 УК РФ) на сумму 29,6 млрд руб.

Переведено денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов (ст. 193<sup>1</sup> УК РФ) на сумму 17,9 млрд руб.

Размер незаконно перемещенных наличных денежных средств и (или) денежных инструментов (ст. 200<sup>1</sup> УК РФ) составил около 224,2 млн руб.

Стоимость незаконно перемещенных через таможенную границу ЕАЭС алкогольной продукции и (или) табачных изделий составила 406,8 млн руб. (ст. 200<sup>2</sup> УК РФ).

В результате мер, направленных на возмещение причиненного преступлением ущерба, до возбуждения уголовных дел и в ходе их расследования в федеральный бюджет перечислено 821,4 млн руб.<sup>6</sup>

В соответствии с подп. 25 п. 1 ст. 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС) к незаконному перемещению относятся: перемещение товаров через ТГ Союза вне мест официального и законного перемещения товаров или вне времени работы соответствующих органов; с сокрытием от таможенного контроля; с недостоверным таможенным декларированием; недекларированием вовсе; с использованием документов с недостоверной информацией о товаре<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> ФТС России: показатели правоохранительной деятельности таможенных органов РФ за 2018 г. URL: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=category&id=55:2011-01-24-16-40-26&layout=default](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=55:2011-01-24-16-40-26&layout=default) (дата обращения: 20.05.2019).

<sup>7</sup> Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 12.04.2019).

Нормативное понятие внешнеэкономической деятельности закреплено в Федеральном законе от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»<sup>8</sup> (далее — Закон № 183-ФЗ). Согласно абз. 2 ст. 1 Закона № 183-ФЗ внешнеэкономическая деятельность — это внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них). Несмотря на узкую сферу регулирования Закона № 183-ФЗ (ст. 2), представляется, что указанное понятие применимо и для целей определения внешнеэкономической деятельности в иных сферах хозяйственной деятельности.

Одним из наиболее обширных видов внешнеэкономической деятельности можно отметить внешнеторговую деятельность. Закон дает такое понятие, как «осуществление сделок в области внешней торговли товарами, услугами» и др. (п. 4 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>9</sup> (далее — Закон № 164-ФЗ)). В различных исследованиях можно встретить и иные определения<sup>10</sup>.

Внешнюю торговлю можно определить как импорт и экспорт товаров. Перемещение товаров между частью территории РФ и другой частью территории РФ, если такие части не связаны между собой сухопутной территорией РФ, через таможенную территорию иностранного государства, перемещение товаров на территорию РФ с территориями искусственных островов, установок и сооружений, над которыми РФ осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права, или перемещение товаров между территориями искусственных островов, установок и сооружений, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права, не является внешней торговлей товарами (п. 7 ст. 2)<sup>11</sup>.

И наконец, под внешней торговлей услугами понимается оказание услуг (выполнение работ), включающее в себя производство, распределение, маркетинг, доставку услуг (работ) и осуществляемое способами, указанными в ст. 33 Закона № 164-ФЗ (п. 8 ст. 2).

зийского экономического союза). Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 507. Ст. 4850.

<sup>10</sup> Чистякова Л.В. Комментарий к Федеральному закону от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». М. : ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015. С. 330.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Порядок заключения внешнеторговых сделок подчиняется общим правилам заключения договоров, указанным в главе 28 ГК РФ.

Основополагающим актом, регламентирующим порядок осуществления валютного контроля, является Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>12</sup>.

Прежде всего, необходимо учитывать, что единую таможенную территорию Евразийского экономического союза составляют Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения, Кыргызская Республика, в связи с чем перемещение товаров между указанными странами в большинстве случаев осуществляется без таможенного оформления и контроля (ст. 25, 101 Договора о ЕАЭС).

Однако при перемещении товаров между указанными странами необходимо заполнить статистическую форму перемещения товаров в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2015 г. № 1329 «Об организации ведения статистики взаимной торговли Российской Федерации с государствами — членами Евразийского экономического союза»<sup>13</sup>. За непредоставление в установленный срок отчетности предусмотрена административная ответственность по ст. 19.7.13 КоАП РФ.

При перемещении товаров за пределы таможенной территории ЕАЭС товары подлежат помещению под таможенную процедуру и, соответственно, таможенному декларированию путем представления надлежащим образом заполненной декларации на товары (ст. 105 Таможенного кодекса Евразийского ЭС). Порядок заполнения таможенной декларации и ее форма утверждены Решением Комиссии Таможенного союза от 20 мая 2010 г. № 257 «Об Инструкциях по заполнению таможенных деклараций и формах таможенных деклараций» (вместе с «Инструкцией о порядке заполнения декларации на товары»)<sup>14</sup>.

Ставки ввозных таможенных пошлин определены Единым таможенным тарифом ЕАЭС, утвержденным Решением Совета ЕЭК (Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2012 № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза»<sup>15</sup>), и зависят, прежде всего, от кода ввозимого товара по единой Товарной номенклатуре ВД ЕАЭС, который

определяется и заявляется участником ВЭД самостоятельно.

При вывозе товаров с таможенной территории Евразийского экономического союза взимаются вывозная таможенная пошлина и таможенные сборы. Ставки вывозной таможенной пошлины утверждены Постановлением Правительства РФ от 30 августа 2013 г. № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»<sup>16</sup>. При этом согласно сноске к перечню ставок для целей применения ставок вывозных таможенных пошлин товары определяются исключительно кодами ТН ВЭД ЕАЭС.

Еще одним законом, обеспечивающим борьбу с внешнеэкономической контрабандой, является уголовный закон. В РФ он содержит рассматриваемые преступления в главе 22: ст. 200<sup>1</sup> и ст. 200<sup>2</sup> УК РФ. Необходимо указать также, что российский законодатель разделил экономическую контрабанду на уголовно-правовую (ст. 200<sup>1</sup>, 200<sup>2</sup> УК РФ) и административно-правовую (товарную — ст. 16.1, 16.2, 16.4 КоАП РФ). Также анализ действующего законодательства позволяет утверждать, что применительно к исследуемой группе преступлений уголовная ответственность наступает за посягательства на сферу внешнеэкономической деятельности и таможенного контроля как общих объектов уголовно-правовой охраны по следующим составам: ст. 189, 190, 193, 193<sup>1</sup>, 194, 200<sup>1</sup>, 200<sup>2</sup>, 226<sup>1</sup>, 229<sup>1</sup> УК РФ<sup>17</sup>.

Ответственность за контрабанду в УК Республики Армения<sup>18</sup> предусмотрена в ст. 215 главы 25 раздела о защите экономической деятельности государства. Однако можно сказать об отсутствии единого подхода и унификации содержания рассматриваемого преступления по тексту, которое можно было бы предусмотреть ввиду недавнего присоединения к Союзу.

В уголовном законодательстве Республики Беларусь нормы о контрабанде в сфере экономики предусмотрены в ст. 228 и 228<sup>1</sup> главы 25 УК РБ<sup>19</sup>. Однако законодательство Беларуси не приведено в соответствие и не унифицировано до сих пор: нет изменений по поводу места преступления — таможенной границы.

Страны-союзники — Республика Казахстан и Республика Кыргызстан — в терминологическом

<sup>12</sup> Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2015 г. № 1329 «Об организации ведения статистики взаимной торговли Российской Федерации с государствами — членами Евразийского экономического союза» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7177.

<sup>14</sup> Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>15</sup> Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 23.07.2019).

<sup>16</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>17</sup> Макаров А.В., Жукова А.С. Отечественное законодательство о преступлениях в сфере таможенного регулирования и таможенного контроля: вопросы дифференциации уголовно-правовых санкций // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. № 4. С. 761–769.

<sup>18</sup> Уголовный кодекс Республики Армения от 29 апреля 2003 г. № 3Р-528. URL: [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=7472](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7472) (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>19</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3. URL: [http://www.http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1977](http://www.http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1977) (дата обращения: 02.06.2019).

смысле привели в соответствие статьи об экономической контрабанде с терминологией ЕАЭС, что отражено в законодательстве. Уголовная ответственность в Республике Кыргызстан предусмотрена в ст. 204<sup>20</sup>. В УК Республики Казахстан<sup>21</sup> это ст. 234 и 286. Законодатель Казахстана разделил контрабанду на уголовные проступки и преступления в соответствии со степенью общественной опасности.

После проведенного анализа законодательных норм стран-союзников и ЕАЭС можно сказать о необходимости приведения терминологии к единому пониманию и толкованию. Нормы-дефиниции ряда стран не соответствуют законодательству ЕАЭС. В том числе имеются различия в определении вида наказания и размера за контрабанду, что мешает их применению к лицам гастролирующим. Анализ уголовного законодательства стран — участниц Таможенного союза дает основание заключить, что унификации уголовно-правовых средств борьбы с контрабандным перемещением товаров, ценностей, других предметов не произошло<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Уголовный кодекс Республики Кыргызстан от 1 октября 1997 г. № 68. URL: [http://www.http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30222833](http://www.http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30222833) (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>21</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V. URL: [http://www.http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252](http://www.http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252) (дата обращения: 02.06.2019).

<sup>22</sup> Урда М.Н., Шевелева С.В., Тененева И.В. Ответственность за контрабанду по уголовному законодательству стран — участниц Таможенного союза: проблемы унификации зако-

должна быть создана иерархия норм организационного и правового регулирования внешнеэкономической деятельности. Однако и здесь не все так просто. Как пишет Г.Г. Шинкарецкая, «иерархия норм обычно имеет значение для интеграционных объединений, а также для международных организаций вообще. Общепринято, что в любой международной организации нормы учредительного договора имеют приоритет перед нормами других соглашений, заключаемых государствами-членами в рамках этой организации»<sup>23</sup>.

Унификация как процесс требует подготовки, согласованности и четкости действий, и как итог можно получить мощное профилактическое оружие в борьбе с внешнеэкономической контрабандой. Это даст основу к единому применению норм в целях организации борьбы с контрабандой в современном обществе. Экономическое пространство Союза необходимо защищать совместными усилиями, для этого требуется объединение правового ресурса, знаний и опыта, в связи с чем можно будет получить общегосударственную практику применения и выявить недостатки и достоинства системы регулирования.

нодательства // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 41 С. 205–215.

<sup>23</sup> Шинкарецкая Г.Г. Евразийский экономический союз и некоторые вопросы правопреемства международных организаций // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 3. С. 172–194.

### Литература

1. Макаров А.В. Отечественное законодательство о преступлениях в сфере таможенного регулирования и таможенного контроля: вопросы дифференциации уголовно-правовых санкций / А.В. Макаров, А.С. Жукова // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. № 4. С. 761–769.
2. Урда М.Н. Ответственность за контрабанду по уголовному законодательству стран — участниц Таможенного союза: проблемы унификации законодательства / М.Н. Урда, С.В. Шевелева, И.В. Тененева // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 41. С. 205–215.
3. Чистякова Л.В. Комментарий к Федеральному закону от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» / Л.В. Чистякова. Москва : ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015. 712 с.
4. Шинкарецкая Г.Г. Евразийский экономический союз и некоторые вопросы правопреемства международных организаций / Г.Г. Шинкарецкая // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 3. С. 172–194.

### References

1. Makarov A.V. Otechestvennoe zakonodatelstvo o prestupleniyakh v sfere tamozhennogo regulirovaniya i tamozhennogo kontrolya: voprosy` differentsiatsii ugovolno-pravovy`kh sanktsiy [National Laws on Crimes in the Customs Regulation and Customs Control: Issues of the Differentiation of Criminal Law Sanctions] / A.V. Makarov, A.S. Zhukova // Vserossiyskiy kriminologicheskiy zhurnal — All-Russian Criminological Journal. 2016. Vol. 10. № 4. S. 761–769.
2. Urda M.N. Otvetstvennost za kontrabandu po ugovolnomu zakonodatelstvu stran — uchastnits Tamozhennogo soyuza: problemy` unifikatsii zakonodatelstva [The Liability for Smuggling under the Criminal Laws of the Customs Union Member States: Law Unification Issues] / M.N. Urda, S.V. Sheveleva, I.V. Teneneva // Vserossiyskiy kriminologicheskiy zhurnal — All-Russian Criminological Journal. 2017. Vol. 11. № 41. S. 205–215.
3. Chistyakova L.V. Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 22 noyabrya 1995 g. № 171-FZ «O gosudarstvennom regulirovanii proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkogolnoy i spirtsoderzhashey produktsii i ob ogranichenii potrebleniya (raspitiya) alkogolnoy produktsii» [A Commentary on Federal Law No. 171-FZ of November 22, 1995 On State Regulation of Production and Sales of Ethanol, Alcoholic Beverages and Alcohol-Containing Products and Restriction of Consumption (Drinking) of Alcoholic Beverages] / L.V. Chistyakova. Moskva : GrossMedia, ROSBUKH — Moscow : GrossMedia, ROSBUKH, 2015. 712 s.
4. Shinkaretskaya G.G. Evraziyskiy ekonomicheskiy soyuz i nekotory`e voprosy` pravopreemstva mezhdunarodny`kh organizatsiy [The Eurasian Economic Union and Some Issues of the Legal Succession of International Organizations] / G.G. Shinkaretskaya // Pravo. Zhurnal Vy`sshey shkoly` ekonomiki — Law. Journal of the Higher School of Economics. 2018. № 3. S. 172–194.





# Правила налогообложения постоянных представительств агентского типа в международных документах

**Ибрагимова Динара Радиковна,**  
старший эксперт направления «Бюджет и налоги»  
Фонда «Центр стратегических разработок» (ЦСР)  
d.ibragimova@csr.ru

**Цель.** Анализ наличия правил по определению прибыли постоянного представительства агентского типа в международных документах и развития подхода ОЭСР по отнесению прибыли к постоянным представительством агентского типа для решения научной проблемы, связанной с оценкой необходимости введения в России специальных правил налогообложения постоянных представительств агентского типа. **Методология:** индукция, анализ, обобщение, сравнительный метод, исторический метод, логический метод. **Выводы.** 1) В модельных международных налоговых соглашениях об избежании двойного налогообложения отсутствуют специальные правила для налогообложения постоянных представительств агентского типа; 2) во всех рассмотренных международных налоговых соглашениях об избежании двойного налогообложения, признающих постоянное представительство, в качестве основного правила распределения прибыли к постоянному представительству отражается принцип отнесения прибыли к постоянному представительству, разработанный ОЭСР. При этом в МК ООН допускается использовать применяемые странами пропорциональные методы отнесения прибыли к постоянным представительством; 3) ОЭСР в последние годы последовательно придерживается мнения о достаточности общего правила отнесения прибыли к постоянному представительству для определения прибыли постоянно-агентского типа; 4) несмотря на расширение определения постоянного представительства агентского типа по итогам работы над планом BEPS, ОЭСР не изменила зафиксированный ранее подход к определению прибыли постоянного представительства, не исключая при этом возможности дополнительной иллюстрации применения данного подхода к новым случаям образования постоянного представительства агентского типа. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование является основой для дополнения и усовершенствования существующих национальных правил налогообложения постоянных представительств агентского типа. Выводы данного исследования могут быть использованы при формировании налоговой политики России, осуществлении налогового контроля, нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы налогообложения постоянных представительств агентского типа, а также применяться в учебном процессе при подготовке специалистов в области международного налогообложения.

**Ключевые слова:** ОЭСР, Модельная конвенция, постоянное представительство, зависимый агент, санкционированный подход ОЭСР, план BEPS.

Современная бюджетная система не предполагает уплаты какой-либо доли налога на прибыль организаций муниципалитетам, которые в результате не заинтересованы в содействии выявления сокрытия налогоплательщиками своей прибыли. Возврат к системе, предусматривающий в Налоговом кодексе РФ получение муниципалитетами части налога на прибыль организаций, мог бы стимулировать муниципальные образования помогать налоговым органам выявлять постоянные представительства агентского типа для увеличения поступлений в свои бюджеты.

На современном этапе развития правил международного налогообложения усиливается значение вопросов распределения налогооблагаемой базы, которая формируется в разных странах в результате совершения трансграничных сделок.

Вопросы, связанные с определением прибыли, относящейся к постоянному представительству агентского типа, являются малоизученными, но

значимыми для бюджетной системы Российской Федерации, которая может недополучать налоговые доходы от постоянных представительств иностранных организаций, действующих через зависимых агентов. Это объясняется тем, что существующие правила для постоянных представительств агентского типа фактически не применяются в настоящее время, в том числе в связи со сложностями определения у них налоговой базы. Правила определения налоговой базы для постоянных представительств предусматривают прямой метод определения доходов и расходов, что вызывает затруднения для его применения постоянными представительством агентского типа ввиду определения порядка для выделения у них соответствующих доходов и расходов. Л.В. Полежарова отмечает<sup>1</sup>, что в преобладающем числе случаев такой

<sup>1</sup> Полежарова Л.В. Теоретические основы определения прибыли постоянных представительств в международном налогообложении // Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 63–74.



метод определения прибыли для постоянного представительства агентского типа неприемлем в силу как объективных, так и субъективных факторов.

В рамках решения научной проблемы, связанной с оценкой необходимости введения в России специальных правил налогообложения постоянных представительств агентского типа, важно выяснить, какое налоговое регулирование предусматривается в модельных и заключаемых международных соглашениях об избежании двойного налогообложения для таких представительств, в частности, устанавливаются ли для них специальные правила.

В рамках взаимодействия стран формируются рамочные документы — модельные конвенции, которые используются странами для заключения международных договоров. Данные соглашения предназначены для унификации определенных правил налогообложения по прямым налогам, которые могут отличаться от правил национального законодательства государств, подписавших международную конвенцию<sup>2</sup>. Конкретные правила налогообложения устанавливаются в заключаемых международных договорах.

В данной статье будут рассмотрены международные документы по вопросам избежания двойного налогообложения с целью установления того, в какой степени они содержат правила налогообложения постоянного представительства агентского типа.

В данной статье рассматриваются следующие международные документы:

I. Международные модели для заключения двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения:

— Модельная конвенция ОЭСР на доходы и капитал 2017 г.<sup>3</sup> (далее — МК ОЭСР) в редакции Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (далее — Многосторонняя конвенция)<sup>4</sup>;

— Модельная конвенция ООН об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами 2017 г.<sup>5</sup> (далее — МК ООН);

— Типовое соглашение об избежании двойного налогообложения СНГ<sup>6</sup> (далее — ТС СНГ);

II. Фактически заключенные многосторонние международные соглашения об избежании двойного налогообложения:

— Многосторонний договор о подоходном налогообложении, заключенный между скандинавскими странами<sup>7</sup> (далее — Северная конвенция NORDIC);

— Соглашение стран СЭВ об устранении двойного налогообложения доходов и имущества юридических лиц<sup>8</sup> (далее — Соглашение стран СЭВ);

— Соглашение между государствами Африки, странами Карибского бассейна<sup>9</sup> (далее — Соглашение CARICOM);

— Налоговое соглашение в отношении налогов на доходы и капитал Андской группы<sup>10</sup> (далее — Соглашение Андской группы).

Данные международные документы выбраны для исследования исходя из следующих условий:

— наличие статуса международных документов (обязательных и рекомендательных), то есть предназначенных для использования двумя или более странами;

— установление ими правил налогообложения организаций;

— наличие положений, относящихся к налогу на прибыль (корпоративному налогу).

Вначале будут проанализированы модельные и типовые конвенции, на основании которых заключаются международные конвенции. После этого будут рассмотрены заключенные международные конвенции (двусторонние и многосторонние). С учетом того, что подавляющее большинство действующих конвенций об избежании двойного налогообложения заключено на основе МК ОЭСР, вопрос о формировании позиций ОЭСР относи-

<sup>2</sup> Пепеляев С.Г. Основы налогового права : учебно-методическое пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. М. : Инвест Фонд, 2000. 496 с.

<sup>3</sup> URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm>

<sup>4</sup> URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beeps.htm>

<sup>5</sup> URL: [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT\\_2017.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT_2017.pdf)

<sup>6</sup> URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=10368&fld=134&dst=100000001,0&nd=0.4818459453894016#0729068065867755>

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 июня 2003 г. № 364 «О намерении Российской Федерации не стать участником некоторых международных договоров, подписанных в рамках Содружества Независимых Государств» Россия высказала намерение не стать участником Соглашения между правительствами государств — участников Содружества Независимых Государств о согласованных принципах налоговой политики, подписанного в г. Москве 13 марта 1992 г., в соответствии с которым сформировано ТС СНГ. См.: СПС «Гарант».

<sup>7</sup> URL: <http://internationaltaxtreaty.com/download/Sweden/DTC/Sweden-Denmark-DTC-Sep-1996.pdf>

<sup>8</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3596/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3596/). В настоящее время данный документ не применяется.

<sup>9</sup> URL: [https://caricom.org/documents/legaldocuments/9261-9261-agreement\\_among\\_the\\_member\\_states\\_of\\_the\\_caricom\\_for\\_the\\_avoidance\\_of\\_double\\_taxation\\_and\\_the\\_prevention\\_of\\_fiscal\\_evasion\\_.....\\_2.pdf](https://caricom.org/documents/legaldocuments/9261-9261-agreement_among_the_member_states_of_the_caricom_for_the_avoidance_of_double_taxation_and_the_prevention_of_fiscal_evasion_....._2.pdf)

<sup>10</sup> URL: <http://internationaltaxtreaty.com/download/bolivia/dtc/Andean%20Community-DTC-May-2004.pdf>



Таблица

**Сравнение положений международных конвенций по вопросам определения и налогообложения постоянного представительства агентского типа\***

Наименование документа	Положение об ПП агентского типа	Положения о налогообложении ПП	Правила определения прибыли ПП агентского типа
МК ОЭСР 2017	В п. 5 и 6 ст. 5 содержатся определения зависимого и независимого агентов и обстоятельства образования ПП агентского типа	Правила определения прибыли ПП содержатся в ст. 7, где допускается применение исключительно подхода «отдельного и независимого предприятия»	Отсутствуют особые правила по определению прибыли ПП агентского типа. В версии 2017 г. Комментарии к МК ОЭСР не содержат особых положений об отнесении прибыли к ПП агентского типа, в п. 19 дается ссылка на Отчет ОЭСР об отнесении прибыли к ПП 2010 г., в котором приводится подробное руководство о том, как следует определять прибыль, относящуюся к постоянному представительству, в соответствии с положениями п. 2 ст. 7 МК ОЭСР
МК ООН	В подп. «а» и «б» п. 5 и п. 7 ст. 5 ТК ООН содержатся виды деятельности зависимого агента, образующего ПП агентского типа, и определения независимого агента	В ст. 7 содержатся правила определения прибыли ПП, которые позволяют определить прибыль ПП двумя способами: с помощью подхода «отдельного и независимого предприятия», пропорциональными методами	Отсутствуют особые правила по определению прибыли ПП агентского типа. В комментариях к МК ООН отсутствуют какие-либо положения, помогающие определить прибыль ПП агентского типа
ТС СНГ	Пункт 5 ст. 4 содержит определение деятельности зависимого агента, приводящей к образованию ПП. Пункт 6 ст. 4 содержит условия, исключающие образование ПП агентского типа	Статья 5 содержит правила определения прибыли ПП с помощью подхода «отдельного и независимого предприятия»	В тексте отсутствуют особые правила по определению прибыли ПП агентского типа
Северная конвенция NORDIC	Пункты 6 и 7 ст. 5 содержат случаи, когда образуется и не образуется ПП агентского типа	В ст. 7 содержатся правила определения прибыли ПП: с помощью подхода «отдельного и независимого предприятия», пропорциональными методами	Отсутствуют особые правила по определению прибыли ПП агентского типа
Соглашения стран СЭВ	В тексте отсутствует институт ПП, в том числе ПП агентского типа	Статья 3: по общему правилу доходы юридических лиц каждой Договаривающейся Стороны, получаемые на территории других Договаривающихся Сторон как непосредственно, так и через отделения, агентства, конторы и т.п. организации, освобождаются от налогов на территории этих других Договаривающихся Сторон	Правила налогообложения постоянно представительства отсутствуют
Соглашение CARICOM	В п. 2 ст. 8 указывается, что деятельность иностранной организации через агента или представителя подлежит налогообложению, при этом отсутствует понятие ПП агентского типа	В п. 1 ст. 8 говорится о том, что прибыль подлежит налогообложению в той стране, где осуществлялась предпринимательская деятельность	В п. 4 ст. 8 указано, что если деятельность ведется через представителя, то к нему должна относиться прибыль, которую он бы получил, будучи независимым
Соглашение Андской группы	В ст. 6 указывается, что деятельность иностранной организации через агента или представителя подлежит налогообложению, при этом отсутствует понятие ПП агентского типа	В ст. 6 говорится о том, что прибыль подлежит налогообложению в той стране, где осуществлялась предпринимательская деятельность, при этом прибыль определяется по национальным правилам как для отдельного и независимого предприятия	В ст. 6 указано, что если деятельность ведется через представителя, то к нему должна относиться прибыль, которую он бы получил, будучи независимым лицом

\* Сокращения, использованные в таблице: ПП – постоянное представительство.



тельно налогообложения постоянного представительства агентского типа будет самостоятельно рассмотрен более детально<sup>11</sup>.

В ходе анализа документов исследовалось наличие или отсутствие и степень раскрытия в международных конвенциях положений, устанавливающих:

- 1) определение постоянного представительства агентского типа;
- 2) порядок налогообложения постоянных представительств;
- 3) порядок налогообложения постоянных представительств агентского типа.

При наличии Комментариев к модельным конвенциям исследовались положения соответствующих Комментариев, касающиеся порядка налогообложения постоянных представительств агентского типа.

Результаты исследования представлены в сравнительной таблице (см. табл.).

### Модельные конвенции

Полученные результаты свидетельствуют о том, что в текстах модельных (типовых) конвенций дается определение постоянного представительства агентского типа, но не устанавливается для него специального порядка налогообложения. При этом МК ОЭСР предлагает применять в качестве общего правила определения прибыли ПП подход «отдельного и независимого предприятия», а МК ООН и ТС СНГ добавляют к этому методу и пропорциональные методы.

### Заключенные международные конвенции

Закключаемые двусторонние налоговые соглашения, как правило, следуют актуальным текстам МК ОЭСР или МК ООН, действующим во время согласования текста заключаемого международного договора. Соответственно, в таких соглашениях нет специальных правил о налогообложении постоянного представительства агентского типа, но могут быть установлены общие правила определения прибыли постоянного представительства (на основе «отдельного и независимого предприятия» и пропорциональными методами).

Так, в ряде международных договоров РФ ст. 7 предусматривает использование исключительно правила «отдельного и независимого предприятия» по образцу, предложенному МК ОЭСР (например, в договорах с такими странами, как Индия,

Кипр, Канада)<sup>12</sup>, или допускает использование также пропорциональных методов определения прибыли по образцу, предложенному МК ООН (например, в договорах с такими странами, как Хорватия, Мексика, Португалия)<sup>13</sup>.

В Соглашении CARICOM и Соглашении Андской группы отсутствует понятие постоянного представительства, поскольку самой конвенцией предусмотрен территориальный признак налогообложения и весь результат деятельности иностранного лица, независимо от характера выполняемых им действий, подлежит налогообложению в стране, являющейся источником дохода (страна-источник). Отдельно определяется, что прибыль от деятельности через представителей относится к налогооблагаемой прибыли в стране-источнике в том объеме, в котором она бы подлежала налогообложению, если бы осуществлялась через независимого представителя. Данный подход не противоречит подходу ОЭСР, в котором аналогичная деятельность попадает под определение постоянного представительства агентского типа.

В Соглашении стран СЭВ прибыль иностранных организаций подлежит налогообложению только в стране резидентства; в данном Соглашении отсутствует понятие постоянного представительства агентского типа. Примечательно, что Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) создавался для установления тесных экономических связей между странами-участницами, что нашло отражение в Соглашении стран СЭВ в виде отсутствия налогообложения в юридических лиц стране-источнике. Соответственно, при таком подходе вопросов о налогообложении постоянных представительств, в том числе и агентского типа, не возникает.

<sup>12</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индия от 25 марта 1997 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы»; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал» (заключено в г. Никозии 05.12.1998) (ред. от 07.10.2010) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады от 5 октября 1995 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Хорватия от 2 октября 1995 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество»; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Мексиканских Соединенных Штатов от 7 июня 2004 г. «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы»; Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Португальской Республики от 29 мая 2000 г. «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> В настоящей работе не исследуются правила налогообложения постоянных представительств в целом и постоянных представительств агентского типа, которые могут определяться в двусторонних налоговых соглашениях. Даже если такие соглашения основываются на модельных соглашениях, они могут содержать специальные правила по вопросам налогообложения постоянных представительств.



### Позиция ОЭСР

Среди международных организаций, занимающихся проблемами налогообложения, лидирующую позицию в выработке рекомендаций занимает ОЭСР. ОЭСР — это ведущий мировой центр информации по международным налоговым проблемам, который при этом имеет традиции сотрудничества со странами, не входящими в его состав<sup>14</sup>. ОЭСР регулярно обновляет Модельную конвенцию на доходы и капитал в соответствии с изменениями в области международного налогообложения. Действующая редакция МК ОЭСР опубликована в 2017 г.<sup>15</sup>

Правила определения налоговой базы иностранных организаций в отношении деятельности через постоянное представительство закреплены в ст. 7 МК ОЭСР, а «санкционированный подход» ОЭСР к определению налоговой базы, получивший название «подход отдельного и независимого предприятия», отражен в п. 2 данной статьи (без выделения каких-либо особенностей для постоянных представительств агентского типа). По замыслу ОЭСР, принимая во внимание, что налоговые обязательства постоянного представительства в государстве нахождения постоянного представительства должны рассчитываться с учетом принципа вытянутой руки, правила, изложенные в Руководстве ОЭСР по трансфертному ценообразованию<sup>16</sup> (первая версия опубликована в 1995 г.), должны по аналогии применяться к постоянным представительством. Поскольку постоянные представительства являются структурным подразделением предприятия, а Руководство ОЭСР по трансфертному ценообразованию было сформулировано для применения ассоциированными предприятиями, являющимися отдельными юридическими лицами, ОЭСР подготовила Отчет об отнесении прибыли к постоянным представительством, целью которого является закрепление подробных рекомендаций относительно порядка применения Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию к определению прибыли постоянных представительств и формированию их налоговой базы.

Работа по созданию Отчета об отнесении прибыли к постоянным представительством началась сразу после выхода в 1995 г. Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию. Проекты от-

чета для публичного обсуждения были разбиты на 4 части. В Проекте отчета для публичного обсуждения по первой и второй частям<sup>17</sup>, в которых содержатся общие положения по отнесению прибыли к постоянным представительством и по банковскому сектору, предложено рассмотреть существующие в мире подходы по отнесению прибыли к постоянным представительством на основе ст. 7 МК ОЭСР, поскольку в той редакции МК ОЭСР не был обозначен единый подход по отнесению прибыли к постоянным представительством. Так, в данном Проекте отчета было определено, что концепция «отдельного и независимого предприятия» — наиболее подходящая для целей распределения прибыли постоянному представительству и необходимо применять положения Руководства ОЭСР по трансфертному ценообразованию к постоянным представительством с учетом этой концепции. В п. 8 Проекта было сказано, что на данном этапе не были предприняты попытки решить все конкретные вопросы, которые могли бы возникнуть в контексте постоянного представительства, такие как проблемы зависимого агента, специальные положения для финансовых учреждений кроме банков или документация, которая будет полезна для определения прибыли, относящейся к постоянному представительству.

Итоги работы ОЭСР по созданию Отчета об отнесении прибыли к постоянным представительством появились в декабре 2006 г. в виде временного Отчета по отнесению прибыли к постоянным представительством<sup>18</sup>, в котором были представлены его первые 3 части. Окончательный вариант отчета был представлен в 2008 г. и содержал предисловие и четыре части<sup>19</sup>. В первой части излагаются общие идеи по отнесению прибыли к постоянным представительством, независимо от отрасли, в которой они работают.

Последние три части Отчета содержат подход ОЭСР, применяемый при распределении прибыли постоянным представительством тех компаний, которые работают в финансовом секторе, где ведение бизнеса в форме постоянного представительства особенно распространено. Вторая часть описывает применение подхода к предприятиям, ведущим банковский бизнес через постоянные представительства. Часть III связана с отнесением прибыли постоянным представительством предприятий, осуществляющих глобальную биржевую торговлю. Часть IV касается применения подхода к постоянным представительством предприятий, ведущих страховую деятельность.

<sup>14</sup> Лесажа Д. Текущая программа действий «Группы двадцати» в сфере налогообложения: исполнение обязательств, отчетность и легитимность // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 4. С. 40–54.

<sup>15</sup> URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-201745419.htm>

<sup>16</sup> URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2017\\_tpg-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2017_tpg-2017-en)

<sup>17</sup> URL: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/1923028.pdf>

<sup>18</sup> URL: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/37861293.pdf>

<sup>19</sup> URL: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/41031455.pdf>



В данном Отчете изложен подход, который носит название «санкционированный подход» ОЭСР<sup>20</sup> (authorised OECD approach — АОА), при котором постоянное представительство рассматривается как гипотетическая модель отдельного и независимого предприятия, у которой посредством функционального и фактологического анализа определяются функции, относящиеся к нему активы, понесенные риски и «свободный капитал», для того, чтобы определить часть прибыли, которая и будет относиться к такому постоянному представительству.

Основные положения Отчета об отнесении прибыли к постоянным представительством были включены в текст обновленной в 2008 г. редакции Комментариев к Модельной конвенции ОЭСР. В Комментарий к ст. 7 МК ОЭСР 2008 г. был добавлен новый п. 26, разъясняющий отнесение прибыли к постоянному представительству агентского типа на основе «санкционированного подхода» ОЭСР.

В целях полного соответствия правил, изложенных в конвенции ОЭСР, официальному подходу ОЭСР в отношении отнесения прибыли к постоянным представительством, в 2010 г. был изменен текст ст. 7 МК ОЭСР, опубликована новая версия Комментариев, а также Отчета об отнесении прибыли к постоянным представительством<sup>21</sup>. В измененной редакции ст. 7 МК ОЭСР 2010 г. отсутствуют какие-либо замечания относительно отнесения прибыли к постоянному представительству агентского типа.

Статья 7 (2) МК ОЭСР 2010 г. устанавливает размер суммы прибыли иностранного предприятия, которая может облагаться налогом в стране, где расположено постоянное представительство. Так как постоянное представительство — просто часть предприятия, ст. 7 (2) МК ОЭСР 2010 г. устанавливает, что прибыль, относящаяся к нему, соответствовала той прибыли, которую заработало бы постоянное представительство, если оно было отдельным и независимым предприятием.

Как отмечает К.Е. Викулов, гипотетическая модель постоянного представительства как функционально обособленного предприятия заключает в себе сразу две юридические фикции.

Во-первых, в действительности постоянное представительство — это часть компании, и взаимоотношения между различными подразделениями компании не имеют характера юридических сделок.

Во-вторых, размер дохода постоянного представительства может не определяться внешними рыночными факторами. Поэтому подход функционально обособленного предприятия является только техническим приемом для целей налогообложения, позволяющим отнести часть прибыли к подразделению компании. Постоянное представительство не должно рассматриваться как отдельная организация в отношениях с другими частями компании для целей иных положений МК ОЭСР и тем более иных отраслей права<sup>22</sup>.

«Санкционированный подход» ОЭСР предлагает использовать двухступенчатый анализ для отнесения прибыли к постоянному представительству. В качестве первого шага должен быть выполнен функциональный и фактологический анализ для создания гипотетической модели отдельного и обособленного предприятия, который предполагает определение:

- 1) деятельности, соответствующих прав и обязанностей;
- 2) полномочий персонала, влияющих на распределение рисков;
- 3) используемых активов;
- 4) капитала постоянного представительства.

«Санкционированный подход» ОЭСР относит постоянному представительству агентского типа те риски, для которых значительные функции по выявлению и/или управлению рисками выполнены людьми зависимого агента, чья деятельность создает постоянное представительство, и также относит постоянному представительству экономическую собственность активов, относящихся к значительным функциям персонала зависимого агента.

Значительные функции персонала, важные для предположения о рисках (и для экономической собственности активов), — это такие функции, которые требуют активного принятия решений относительно выявления и/или управления рисками (и активами).

В качестве второго шага применяются правила трансфертного ценообразования в соответствии с Руководством ОЭСР по трансфертному ценообразованию для корректировки размера прибыли постоянного представительства.

Несмотря на то что концепция постоянного представительства агентского типа существует в МК ОЭСР с 1963 г., проблема отнесения прибыли к постоянному представительству агентского типа впервые была обозначена лишь в Отчете ОЭСР по отнесению прибыли к постоянным представительством 2008 г. в п. 263–283, где говорится о примене-

<sup>20</sup> Перевод на русский язык приведен в соответствии с формулировкой в документах ООН: Доклад о работе седьмой сессии Комитета экспертов по международному сотрудничеству в области налогообложения ООН (24–28 октября 2011 г.). URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/E/2011/45>

<sup>21</sup> URL: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/45689524.pdf>

<sup>22</sup> Викулов К.Е. Налогообложение постоянных представительств иностранных организаций: российский и международный опыт // Налоговая политика и практика. 2009. № 5 (77). С. 4–15.



**Рис. Формула ОЭСР по отнесению прибыли к постоянному представительству агентского типа, образованному в связи с деятельностью комиссионера\***

\* Рисунок составлен автором самостоятельно на основе п. 25 Примера 1 Проекта дополнительного руководства по отнесению прибыли к постоянному представительству 2017 г.

нии санкционированного подхода ОЭСР и концепции «значительных функций персонала» для отнесения прибыли к постоянному представительству агентского типа также как и ко всем другим видам постоянных представительств.

В Отчете ОЭСР по отнесению прибыли к постоянным представительством 2010 г. в п. 227–247 обозначены правила по отнесению прибыли к постоянному представительству агентского типа в соответствии с «санкционированным подходом» ОЭСР. Эти рекомендации сосредотачиваются на ситуациях, где ассоциированное предприятие создает постоянное представительство для принципала.

В случаях, когда постоянное представительство является результатом деятельности агента в лице зависимого предприятия, страна-источник будет иметь право на налогообложение двух различных юридических лиц — комиссионера как резидента страны-источника и постоянное представительство агентского типа принципала в стране-источнике. В отношении транзакций между ассоциированными предприятиями (т.е. комиссионера и принципала) применяется ст. 9 МК ОЭСР для того, чтобы определить, являются ли выплаты по таким транзакциям на расстоянии вытянутой руки (т.е. соответствует ли комиссия, заплаченная принципалом комиссионеру, рыночному уровню). В отношении постоянного представительства агентского типа проблема заключается в определении размера прибыли принципала, относящейся к его постоянному представительству агентского типа в стране-источнике.

«Санкционированный подход» ОЭСР подчеркивает, что к постоянному представительству агентского типа необходимо применять те же самые принципы, какие используются для других типов постоянных представительств. Это означает,

что когда значительные функции персонала выполнены комиссионером в интересах принципала, такие функции должны быть отнесены к постоянному представительству агентского типа.

То, что значительные функции персонала выполнены комиссионером в интересах принципала, указывает на два обстоятельства:

- 1) оказание значительных функций персонала принципала и связанных с ними рисков и активов на территории страны-источника;
- 2) несоответствие между договорным распределением рисков и активов и их фактическим управлением, когда рисками и активами принципала управляет персонал комиссионера в стране-источнике.

В результате активы и риски, связанные с этими функциями, должны быть также отнесены к постоянному представительству агентского типа.

Следовательно, прибыль, связанная с этими активами и рисками, должна относиться к постоянному представительству агентского типа и облагаться налогом в стране-источнике, где расположено постоянное представительство агентского типа<sup>23</sup>.

В 2018 г. ОЭСР опубликовано Дополнительное руководство по отнесению прибыли к постоянному представительству по Мероприятию 7 плана BEPS (далее — Дополнительное руководство)<sup>24</sup>. Необходимость в нем возникла в связи с изменением определения зависимого агента, который в ходе своей деятельности создает постоянное представительство для компании-принципала. Данное определение разработано в рамках работы над планом по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (план BEPS) и

<sup>23</sup> URL: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/45689524.pdf>

<sup>24</sup> URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/additional-guidance-attribution-of-profits-to-a-permanent-establishment-under-beps-action7.htm>



изложено в финальном отчете Мероприятия 7 плана BEPS, опубликованном в 2015 г.<sup>25</sup> Мероприятие 7 плана BEPS направлено на борьбу с искусственным уклонением от статуса постоянного представительства, в том числе с использованием комиссионерских схем. В связи с этим в измененном определении комиссионер также может быть признан зависимым агентом (ранее комиссионер признавался агентом с независимым статусом). Дополнительное руководство не содержит новых правил, а основывается на существующем официальном подходе ОЭСР. Целью данного Дополнительного руководства является иллюстрация возможных ситуаций возникновения постоянных представительств агентского типа в связи с новым определением зависимого агента и порядок применения «санкционированного подхода» ОЭСР в этих случаях. Так, п. 3 Дополнительного руководства рассматривает отнесение прибыли к постоянному представительству агентского типа в связи с попаданием комиссионерских соглашений под деятельность зависимого агента на основе следующих примеров: комиссионерская схема, закупка товаров через агента и продажа рекламы на веб-сайте через агента. Данное Руководство содержит отсылку к отчету ОЭСР по отнесению прибыли к постоянным представительством 2010 г. и включает в себя те же примеры и позиции, что обсуждались в Проектах руководства 2016 и 2017 гг.

Проект отчета для публичного обсуждения 2016 г.<sup>26</sup> руководствуется принципами, обозначенными в официальном подходе ОЭСР, под которыми значительные функции персонала — это основа для распределения рисков, активов и связанной прибыли постоянному представительству. В нем также учитывается пересмотренное Руководство по трансфертному ценообразованию<sup>27</sup>, в котором изменения связаны с взаимодействием положений ст. 7 и 9 МК ОЭСР. Проект отчета для публичного обсуждения 2016 г. содержит числовые примеры, которые могут быть учтены и для применения принципов отнесения прибыли к постоянным представительством агентского типа.

В 2017 г. ОЭСР публикует дополнительный Проект отчета для публичного обсуждения<sup>28</sup> после получения публичных комментариев к Проекту от-

чета 2016 г. В Проекте отчета 2017 г. отражен другой подход: в данном Проекте отчета уже нет числовых примеров, а проводится анализ конкретной ситуации. Еще одной особенностью этого Проекта отчета является разработанная формула вычисления прибыли, относящейся к постоянному представительству агентского типа (далее — формула), которая представлена на рисунке.

Из Проекта отчета не ясно, нужно ли формулу рассматривать как всеобъемлющее решение для всех случаев постоянного представительства агентского типа или это иллюстрация изолированного примера в Проекте отчета. По мнению Петра Дробника<sup>29</sup>, данная неопределенность в порядке применения этой формулы может привести к неправильным заключениям, он считает нецелесообразным повсеместное применение этой формулы и полагает, что формула может не полностью согласовываться с принципами «санкционированного подхода» ОЭСР.

В итоговом варианте Дополнительного руководства, опубликованном в 2018 г., данная формула уже не представлена и не дается никаких специальных рекомендаций по налогообложению постоянного представительства агентского типа. Таким образом, «санкционированный подход» ОЭСР, изложенный в Отчете ОЭСР по отнесению прибыли к постоянным представительством 2010 г., содержащий правила отнесения прибыли к постоянным представительством агентского типа, продолжает оставаться единственной позицией ОЭСР.

Выводы по проведенному анализу:

1) в модельных международных налоговых соглашениях об избежании двойного налогообложения отсутствуют специальные правила для налогообложения постоянных представительств агентского типа;

2) во всех рассмотренных международных налоговых соглашениях об избежании двойного налогообложения, признающих постоянное представительство, в качестве основного правила распределения прибыли к постоянному представительству отражается принцип отнесения прибыли к постоянному представительству, разработанный ОЭСР после принятия единого стандарта для стран — участниц ОЭСР по применению правил трансфертного ценообразования. При этом в МК ООН допускается использовать применяемые странами пропорциональные методы отнесения прибыли к постоянным представительством;

3) ОЭСР в последние годы последовательно придерживается мнения о достаточности об-

<sup>25</sup> URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/preventing-the-artificial-avoidance-of-permanent-establishment-status-action-7-2015-final-report-9789264241220-en.htm>

<sup>26</sup> URL: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/BEPS-discussion-draft-on-the-attribution-of-profits-to-permanent-establishments.pdf>

<sup>27</sup> URL: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/BEPS-discussion-draft-on-the-revised-guidance-on-profit-splits.pdf>

<sup>28</sup> URL: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/beps-discussion-draft-additional-guidance-attribution-of-profits-to-permanent-establishments.pdf>

<sup>29</sup> Drobnik P. The Attribution of Profits to a Dependent Agent PE — If the Dependent Agent Is a Commissionaire (Wholly Owned Subsidiary) of the Principal // International Transfer Pricing Journal. 2018. Vol. 25. Is. 3. P. 197–207.





шего правила отнесения прибыли к постоянно-му представительству для определения прибыли постоянного представительства агентского типа. В Комментариях к МК ОЭСР делается отсылка к Отчету об отнесении прибыли к постоянному представительству 2010 г., в котором представлено руководство по применению к постоянному представительству агентского типа общего правила отнесения прибыли к постоянному представительству;

4) несмотря на расширение определения постоянного представительства агентского типа по итогам работы над планом BEPS, ОЭСР не изменила зафиксированный ранее подход к определению прибыли постоянного представительства, в том числе и за счет создания специальных правил для постоянного представительства агентского типа, не исключая при этом возможности дополнительной

иллюстрации применения данного подхода к новым случаям образования постоянного представительства агентского типа.

Таким образом, в рамках решения научной проблемы, связанной с оценкой необходимости введения в России специальных правил налогообложения постоянных представительств агентского типа, выявлено отсутствие специальных правил налогообложения таких постоянных представительств в международных налоговых соглашениях об избежании двойного налогообложения (включая модельные соглашения) и их разработка на настоящем этапе не предполагается, что говорит об устойчивой политике закрепления налоговыми соглашениями общих правил налогообложения постоянных представительств для постоянных представительств агентского типа.

### Литература

1. Викулов К.Е. Налогообложение постоянных представительств иностранных организаций: российский и международный опыт / К.Е. Викулов // Налоговая политика и практика. 2009. № 5 (77). С. 4–15.
2. Лесаж Д. Текущая программа действий «Группы двадцати» в сфере налогообложения: исполнение обязательств, отчетность и легитимность / Д. Лесаж // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 4. С. 40–54.
3. Пепеляев С.Г. Основы налогового права : учебно-методическое пособие / С.Г. Пепеляев ; под редакцией С.Г. Пепеляева. Москва : Инвест Фонд, 2000. 496 с.
4. Полежарова Л.В. Теоретические основы определения прибыли постоянных представительств в международном налогообложении / Л.В. Полежарова // Финансовый журнал. 2013. № 2. С. 63–74.
5. Drobnik P. The Attribution of Profits to a Dependent Agent PE – If the Dependent Agent Is a Commissionaire (Wholly Owned Subsidiary) of the Principal / P. Drobnik // International Transfer Pricing Journal. 2018. Vol. 25. Is. 3. P. 197–207.

### References

1. Vikulov K.E. Nalogooblozhenie postoyanny`kh predstavitelstv inostranny`kh organizatsiy: rossiyskiy i mezhdunarodny`y opy`t [The Taxation of Permanent Establishments of Foreign Organizations: The Russian and International Experience] / K.E. Vikulov // Nalogovaya politika i praktika – Tax Policy and Practice. 2009. № 5 (77). S. 4–15.
2. Lesazh D. Tekuschaya programma deystviy «Gruppy` dvadtsati» v sfere nalogooblozheniya: ispolnenie obyazatelstv, otchetnost i legitimnost [The Current Action Plan of the Group of Twenty in Taxation: Discharge of Obligations, Reporting and Legitimacy] / D. Lesazh // Vestnik mezhdunarodny`kh organizatsiy – Bulletin of International Organizations. 2014. Vol. 9. № 4. S. 40–54.
3. Pepelyaev S.G. Osnovy` nalogovogo prava : uchebno-metodicheskoe posobie ; pod redaktsiey S.G. Pepelyaeva [Fundamentals of Tax Law : study guide ; edited by S.G. Pepelyaev] / S.G. Pepelyaev. Moskva : Invest Fond – Moscow : Invest Foundation, 2000. 496 s.
4. Polezharova L.V. Teoreticheskie osnovy` opredeleniya priby`li postoyanny`kh predstavitelstv v mezhdunarodnom nalogooblozhenii [Theoretical Bases of the Calculation of the Profit of Permanent Establishments in International Taxation] / L.V. Polezharova // Finansovy`y zhurnal – Financial Journal. 2013. № 2. S. 63–74.
5. Drobnik P. The Attribution of Profits to a Dependent Agent PE – If the Dependent Agent Is a Commissionaire (Wholly Owned Subsidiary) of the Principal / P. Drobnik // International Transfer Pricing Journal. 2018. Vol. 25. Is. 3. S. 197–207.



# Некоторые аспекты рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности

**Сунцова Елена Анатольевна,**

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Юридического института Московской академии  
Следственного комитета Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент, майор юстиции  
suntsovanelly@mail.ru

**Маркова Наталья Александровна,**

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Юридического института Московской академии  
Следственного комитета Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
akskrf@yandex.ru

**Цель.** Исследование на теоретическом, методологическом и юридическом уровне важных и требующих скорейшего урегулирования вопросов, возникающих в правоприменительной практике рассмотрения арбитражными судами и судами общей юрисдикции дел о привлечении к административной ответственности физических лиц и хозяйствующих субъектов с учетом имеющихся процессуальных особенностей. **Методология:** формально-юридический, выработки правовых решений, толкования норм права и сравнительно-правовой методы исследования. **Выводы.** Изменение законодательных актов путем приведения их в соответствие с реалиями современной действительности является обоснованной и последовательной концепцией, выступая в качестве определенной правовой стратегии, реализуемой в сфере законодательства для достижения стабильности, прочности, управляемости и прогнозируемости правового регулирования общественных отношений. **Научная и практическая значимость.** Комплекс несогласованности в процедурных аспектах рассмотрения дел об административных правонарушениях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции требует существенной концептуальной переработки, значительно более глубокой гармонизации с уголовным, гражданским, процессуальным законодательством, системой правовых норм о контроле и надзоре. Проработке также подлежат отдельные юридические конструкции с погружением вплоть до уровня субинститутов права.

**Ключевые слова:** административный процесс, арбитражный процесс, арбитражный суд, стадии производства, участники административного процесса и арбитражного судопроизводства, компетенция.

Значимость своевременности коррекции имеющихся противоречий процессуальных норм Административного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), регулирующих процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, определяется фактической регламентацией механизма обеспечения прав и свобод граждан, что, несомненно, требует фундаментального обоснования действующих форм юридического реагирования.

Особая судебная процедура рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях существенно отличается от процедуры, предусмотренной КоАП РФ. Регламентация процедурных элементов рассмотрения дел арби-

тражными судами достаточно обстоятельно установлена соответствующими статьями АПК РФ. Вместе с тем КоАП РФ, который должен применяться мировыми судьями, судьями районных судов, содержит всего несколько статей, предусматривающих процедуру подготовки дела к рассмотрению, порядок, место и сроки непосредственно рассмотрения, правила составления протокола, виды выносимых постановлений и порядок их объявления и направления. Все иные процедуры, такие как порядок ознакомления лица, привлекаемого к ответственности, его представителей, свидетелей по делу с их правами, порядок формирования дела, ознакомления с его материалами до или после судебного заседания, порядок уведомления о дате и времени рассмотрения дела, законодательно не урегулированы, и не определено, каким обра-



зом и в какие сроки данные процедуры должны реализовываться.

Важным аспектом является то обстоятельство, что в КоАП РФ формулировки умысла и неосторожности фактически не соответствуют характеру и конструкции составов административных правонарушений, поскольку рассчитаны на материальные составы правонарушений, а абсолютное большинство всех составов административных правонарушений являются формальными, не предполагающими наступление каких-либо последствий — в формальном составе лицо не может ни предвидеть каких-либо последствий, ни желать или сознательно их допускать. Несоответствие конструкций форм вины составам административных правонарушений приводит к тому, что суды и административные органы либо вообще их не используют в правоприменительных актах, либо воспроизводят текст статьи без какого-либо обоснования применительно к реально совершенным противоправным действиям без учета их критического осмысления.

В качестве негативного момента также следует отметить, что некоторые статьи особенной части КоАП РФ не конкретизируют состав правонарушения, что приводит к определенному рода неясностям в установлении того, за какое именно деяние назначается административная ответственность.

Так, например, ст. 6.28 КоАП РФ предусматривает административный штраф за нарушение установленных правил в сфере обращения медицинских изделий, в свою очередь ст. 14.43 КоАП РФ установлен штраф за нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов.

Правоприменительная практика исходит из того, что административная ответственность применяется, если обязанность соблюдать соответствующее требование предусмотрена отраслевым актом, причем даже подзаконным. Кроме того, одно и то же деяние может быть квалифицировано по разным статьям КоАП РФ, следовательно, для разрешения указанного вопроса, устранения неясностей и неточностей и четкого разграничения оснований для применения общей или специальной к хозяйствующим субъектам, совершившим административное правонарушение, несомненно, требуются соответствующие разъяснения вышестоящего органа или суда.

В правоприменительной деятельности судов достаточно часто возникают вопросы, связанные с наличием определенных упущений касательно определения порядка передачи дела об административ-

ном правонарушении по компетенции, поскольку действующим АПК РФ не установлена возможность для передачи на рассмотрение указанной категории дел не только в суд общей юрисдикции, но и в арбитражный суд, в случае, допустим, нарушения территориальной подсудности.

АПК РФ формулирует, что в случае выявления того факта, что рассматриваемое дело не относится к компетенции арбитражного суда, выносится определение о возвращении рассматриваемого заявления, а в случае, если указанное обстоятельство будет установлено на стадии рассмотрения дела, то судом выносится определение о прекращении производства<sup>1</sup>.

Так, Арбитражный суд Волго-Вятского округа пришел к выводам о том, что приведенная в протоколе квалификация административного правонарушения является ошибочной, в соответствии с надлежащей квалификацией рассмотрение дела о привлечении к административной ответственности не подведомственно арбитражному суду. Судом по результатам изучения представленного в дело протокола об административном правонарушении по факту осуществления хозяйствующим субъектом предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), на предмет наличия состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.8 КоАП РФ, установлено, что указанный состав является специальным по отношению к составу, предусмотренному ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ, следовательно, не относится к компетенции арбитражных судов<sup>2</sup>. В результате произведенной переквалификации, учитывая то обстоятельство, что составление протокола о совершении указанного правонарушения не отнесено к полномочиям обратившегося с заявлением органа, суд не правомочен принимать решение о привлечении к административной ответственности. Суд первой инстанции, учитывая вышеприведенные разъяснения, правомерно прекратил производство по настоящему делу<sup>3</sup>.

Определением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа с учетом разъяснений вышестоя-

<sup>1</sup> Подпункт 1 п. 1 ст. 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2020).

<sup>2</sup> Абзацы 4 и 5 ч. 3 ст. 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2020).

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 апреля 2019 г. по делу № А29-15827/2018. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2020).



ших инстанций<sup>4</sup> оставлено без изменения постановления апелляционной инстанции и прекращено производство по делу<sup>5</sup> на основании вывода о неверной квалификации административным органом совершенного хозяйствующим субъектом противоправного деяния ввиду того, что рассматриваемое дело об административном правонарушении имеет специальный состав административного правонарушения, поскольку приоритет над общей нормой имеет специальная норма, рассмотрение которой не отнесено к компетенции арбитражного суда. Судом указано на то обстоятельство, что административным органом произведена неверная квалификация совершенного хозяйствующим субъектом административного правонарушения по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, а рассмотрение дела о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ не отнесено к подведомственности арбитражного суда<sup>6</sup>.

Вместе с тем в указанном случае после вынесения арбитражным судом определения о прекращении производства вопрос рассмотрения дела об административном правонарушении остается открытым, поскольку фактически рассмотрение дела по существу не производилось. Как следствие изложенного, существует необходимость законодательного закрепления четкого определения в АПК РФ порядка рассмотрения дел, поступивших по компетенции из других судов. Ввиду отсутствия указанной процедуры в АПК РФ также важным аспектом в данном случае выступает вопрос соблюдения установленных КоАП РФ сроков давности привлечения лица к ответственности<sup>7</sup>.

Следует отметить, что КоАП РФ возможность передачи дела на рассмотрение по компетенции

устанавливает<sup>8</sup>, но определяющие обстоятельства, регулирующие основополагающие моменты реализации данной процедуры, законодательно не регламентированы.

В силу положений ч. 2 ст. 202 АПК РФ только на основании заявлений уполномоченных органов судом рассматривается дело об административном правонарушении, следовательно, в случае поступления определения суда общей юрисдикции о передаче дела по компетенции априори основания для привлечения виновного лица к ответственности отсутствуют, но и вынесение как такового определения арбитражного суда об оставлении без движения или возвращения дела ввиду отсутствия указанного заявления законодательно не урегулировано.

В соответствии с Концепцией нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>9</sup> констатирована необходимость сохранения подхода, согласно которому процессуальный порядок привлечения арбитражными судами, рассматривающими в пределах установленной компетенции дела о привлечении к административной ответственности, регулируется арбитражным процессуальным законодательством.

Вместе с тем нельзя не упомянуть, что авторами Концепции представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в действующее законодательство по уменьшению количества составов административных правонарушений, по которым судебные органы полномочны рассматривать вопрос о привлечении к административной ответственности, и ограничить их только теми составами, которые представляют повышенную общественную вредность, причем конкретизации обстоятельств и детерминирующих факторов изменения подведомственности и подсудности данный аспект не отражает.

Таким образом, продолжает оставаться насущной проблема выработки единого, эффективного и детализированного механизма рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел о привлечении к административной ответственности, что обусловлено проблемами правового регулирования и правоприменительной практики, требующими внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (ред. от 21.12.2017); Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 06.12.2017); Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 25.06.2019). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2020).

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 октября 2019 г. по делу № А32-19487/2019. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.01.2020).

<sup>6</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28 октября 2019 г. по делу № А32-19487/2019.

<sup>7</sup> Статья 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

<sup>8</sup> Подпункт 5 п.1 ст. 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

<sup>9</sup> Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru>

## Issues of the Legal Regulation of a Digital Currency of National Banks

**Tsaregradskaya Yulia K.**, Associate Professor of the Department of Civil and Arbitration Procedure (Odintsovo Branch) of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), LL.D., Associate Professor, ukmsal@mail.ru

**Purpose.** In the context of the development of digital technologies, the question of the existence and regulation of cryptocurrencies is being updated. The article discusses the possibilities of national banks in different countries to create and launch their own digital currency in circulation. **Methodology:** the methodological basis for the research of this article was the dialectical method of scientific knowledge. In the course of the research, general educational methods and techniques such as scientific, system, logical, analytical abstraction and synthesis were used. **Conclusions.** 1) Most countries plan to spend national cryptocurrency in circulation, for example, China, Sweden, Venezuela and others; 2) in Russia, it is possible to issue stblkoinov in circulation as a cryptocurrency of the Central Bank of the Russian Federation. **Scientific and practical significance.** This study allows us to consider possible ways of existence of national digital currencies, as well as contributes to the development of theoretical directions on this topic and the formation of training courses on the digital economy.

**Keywords:** cryptocurrency, National Bank, financial law, financial assets, CBDC, digital economy.

## Forming of LL.M.'s Competencies in Combating Ideological Extremism Using a Complex Legal and Linguistic Approach

**Galyashina Elena I.**, Deputy Department Head, Professor of the Department of Forensic Examinations of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Doctor of Philology, Professor

**Nikishin Vladimir D.**, Lecturer of the Department of Forensic Examinations of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), PhD (Law)

**Purpose.** The article is devoted to the issues of competency building of Masters of Law in the field of counteracting ideological extremism through the implementation of the new educational discipline "Forensic expert support for the investigation of extremism and terrorism". **Methodology:** the methodology of the educational complex of this discipline is based on the competency-based didactic approach. The proposed teaching methods are based on a dialectical approach to cognition of reality through the interconnectedness and interdependence of phenomena. The forensic nature of extremist speech acts, the appointment and conduct of forensic examinations of extremist materials, as well as the evaluation of research results are revealed through the scientific theory of speech traces. **Conclusions.** This discipline is aimed at developing students' knowledge and skills of using special knowledge in legal proceedings in order to counter extremist-terrorist ideology; the discipline follows a complex legal and linguistic approach that integrates forensic speech knowledge into legal proceedings and is based on the scientific school of forensic expertology. **Scientific and practical significance.** The results obtained are of high practical importance for the implementation in educational programs for Masters of Law (primarily, criminal law profile), as well as they are of high theoretical significance for improving didactic approaches to teaching law in higher education.

**Keywords:** extremism, terrorism, educational program, competencies, forensic examination, legal education, magistracy, master of law, verbal extremism, hate speech.

## The "Golden Age" of Researches of the Common Law of Russian Peoples in the Second Half of the XIX Century

**Sushkova Yulia N.**, Doctoral Student of the Department of History of State and Law of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Dean of the Law Faculty of the National Research Ogarev Mordovia State University, Doctor of History, Associate Professor

**Purpose.** The discussion of the problem of determining the place of custom in the system of sources of law, the peculiarities of the development of the national legal system of Russia requires a more in-depth study of the variety of approaches to understanding its essence. The author provides a historiographical analysis of the original views of a number of prominent pre-revolutionary lawyers regarding the role of customary law in regulating ethnic and social relations of the Russian Empire. **Methodology:** the article is written, using historical-legal, comparative-legal methods of scientific knowledge, as well as analysis and synthesis. **Conclusions.** The customary law of the peoples of Rus-

sia still remains a poorly developed topic, which is due not only to the lack of information about the “unwritten jurisprudence” of Russia, but also to its interdisciplinary nature, theoretical and methodological difficulties in identifying legal customs. Studies of customary law, carried out in the second half of the XIX century, constitute a Golden Fund of sources of knowledge of traditional legal culture, the historical and legal value of which only increases over time. **Scientific and practical significance.** The study of customary law allows us to identify and clarify the legal views that have developed in the practice of people’s life, the legal life of the multinational Russian peasantry. Knowledge of specific norms of traditional legal life can help determine the prospects for their use in improving the national legal system.

**Keywords:** customary law, peasantry, legal practice, unwritten laws, non-Russian population, commune.

### **Matching of Constitutional Judicial Control Objects and Consistency of Constitutional Justice. The Agreement on Border Delimitation between the Chechen Republic and the Republic of Ingushetia**

**Konstantinidi Marina F.**, Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Institute of the Pyatigorsk State University

**Purpose.** To consider the problems of coincidence of the objects of constitutional judicial review the constitutional Court of the Russian Federation and constitutional (Charter) courts of subjects of Federation, for example, the Agreement on the border between the Chechen Republic and the Republic of Ingushetia in the context of prevailing on this issue of enforcement. **Methodology:** comparative legal analysis, dialectical method of cognition, system analysis, as well as analysis of legal acts. **Conclusions.** The author points to the existing shortcomings on this issue in the position of the constitutional court of the Republic of Ingushetia, as well as gaps and contradictions in the position of the constitutional Court of the Russian Federation with earlier decisions on other issues, which allows the author to conclude that the system of constitutional justice in the Russian Federation. **Scientific and practical significance.** The author proposes to use the conclusions contained in the article for scientific purposes and in the process of improving the legislation of the Russian Federation.

**Keywords:** the Constitutional Court of the Russian Federation, Republic, Constitutional (statutory) court of the subject of the Federation, legislation, constitutional justice, local self-government, referendum, decision of the Constitutional court of the Republic, bodies of constitutional judicial control, agreement between the subjects of the Federation.

### **Let the Other Side Be Heard as Well (Audiatur et altera pars) in the Modern Practice of Securing Legality in Entrepreneurial Activities**

**Dashkov Gennadiy V.**, Professor of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Honored Scientist of the Russian Federation, LL.D., Professor

**Purpose.** Considering the factual gap in legal science, in particular, criminology, the issue of shortcomings in adhering to the time-tested principle of Audiatur et altera pars in protecting the rights of entrepreneurs. **Methodology:** dialectics, induction, deduction, analysis, synthesis, comparative legal and formal logical methods. **Conclusions.** 1) The approaches to the fund formation, its increase, at present, in a number of basic negative indicators are very similar to those that took place a hundred or more years ago. The factual concealing of this circumstance, its unilateral assessment, mainly with a plus sign, ultimately determines the low efficiency of the entire modern system of measures to combat all kinds of abuses in the field of entrepreneurial activity; 2) for a number of objective and subjective reasons, the group identifying the causes and conditions of offenses in the field of entrepreneurship, and proposing measures to neutralize them, tend to narrow down to the entrepreneurial structures only; 3) the other side, which our great ancestors spoke about, in particular, through the lips of Aurelius Augustine, in this case includes, first of all, the system of control and supervision bodies of the Russian Federation. In our opinion, these numerous state and public structures are far from always being professionally ready to be a party in the discussion, which, by the way, they often avoid. Here is the origin of one of the global causes of entrepreneur rights’ violation and the forgery of inspection quality indicators by their amount. There is a discrediting law enforcement bodies and other control and supervisory bodies of the state power and administration. **Scientific and practical significance.** The article, to a certain extent, differently than now, orients legal science and practice, as well as related means of development of society, towards solving really urgent problems of ensuring law and order in the economy.

**Keywords:** listen to the other side, protection of business activities, control and supervisory authorities, interdepartmental cooperation, research and development works.

### **The System of the Legal Support of Foreign Economic Security of the Eurasian Economic Union Member States in Combating Smuggling**

**Prihodko Natalya Yu.**, Senior Lecturer of the Department of Training Senior Executives of Internal Affairs Agencies of the Bolshevo Branch of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, PhD (Law)

**Purpose.** To investigate the system of legal support of foreign economic security of the countries-participants of the Eurasian Economic Union (Belarus, Republic of Kazakhstan, the Russian Federation, the Republic of Armenia

and the Kyrgyz Republic) to combat smuggling, to analyze the terminology of the national legislation of the Countries-allies and the EEU to identify deficiencies in understanding and application. **Methodology:** the study used a set of methods that reflect modern requirements for the study of social processes, complement each other and correspond to the tasks: analysis, synthesis, classification, system analysis, comparison, structural and functional approach, generalization of statistical materials. **Conclusions.** The study of the legislative norms of the allied Countries and the EAEU shows the need to unify them and bring terminology to a common understanding and interpretation, since the norms-definitions of a number of countries do not correspond to the legislation of the EAEU. **Scientific and practical significance.** This scientific theoretical and practical development can be used as a basis for further research and practical activities of law enforcement agencies.

**Keywords:** smuggling, foreign economic activity, security, Eurasian Economic Union (EAEU).

#### Rules for the Taxation of Agency Permanent Establishments in International Documents

**Ibragimova Dinara R.**, Senior Expert of the Budget and Taxes Division of the Center for Strategic Research (CSR)

**Purpose.** To analyze the existence of rules for determining the profits of a dependent agent permanent establishment in the international treaties and the development of the OECD approach to allocation of profits to dependent agent permanent establishment in order to solve the scientific challenge related to the assessment of the necessity of introduction special rules for taxation of dependent agent permanent establishment in Russia. **Methodology:** induction, analysis, generalization, comparative method, historical method, logical method. **Conclusions.** 1) Model tax conventions do not contain special rules for taxation of dependent agent permanent establishment; 2) all considered international double taxation tax agreements recognizing a permanent establishment as the main rule for the distribution of profits to a permanent establishment reflect the principle of the allocation of profits to a permanent establishment developed by OECD. At the same time, the UN Model tax convention allows the use of proportional methods used by countries to assign profits to permanent establishment; 3) OECD has consistently held the view in recent years that the general rule of allocation of profits to a permanent establishment is enough to determine the profits of a dependent agent permanent establishment; 4) despite the expansion of the definition of dependent agent permanent establishment following the work on the BEPS Action plan, the OECD did not change the existing approach to determining the profit of the permanent establishment, as well as suppose of further illustrating the application of this approach to new cases of dependent agent permanent establishment formation. **Scientific and practical significance.** The study provides the basis for supplementing and improving the existing national tax regulation for dependent agent permanent establishment taxation. The conclusions of this study can be used in the formation of tax policy in Russia, in the implementation of tax control, regulatory and legal acts regulating taxation of dependent agent permanent establishment, as well as used in the training process in the field of international taxation.

**Keywords:** OECD, Model tax convention, permanent establishment, dependent agent, authorized OECD approach (AOA), BEPS action plan.

#### Some Aspects of the Review of Cases on Bringing to Administrative Liability by General Jurisdiction Courts and Commercial Courts

**Suntsova Elena A.**, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Law Institute of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, PhD (Law), Associate Professor, Major of Justice

**Markova Natalya A.**, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Law Institute of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, PhD (Law)

**Purpose.** To study at the theoretical, methodological and legal levels important issues that need to be resolved as soon as possible, arising in the law enforcement practice of consideration by arbitration courts and courts of General jurisdiction of cases on bringing individuals and business entities to administrative responsibility, taking into account the existing procedural features. **Methodology:** formal legal, development of legal solutions, interpretation of legal norms and comparative legal research methods. **Conclusions.** Changing legislative acts by bringing them in line with the realities of modern reality is a well-founded and consistent concept, acting as a specific legal strategy implemented in the field of legislation to achieve stability, strength, manageability and predictability of legal regulation of public relations. **Scientific and practical significance.** The complex of inconsistencies in the procedural aspects of consideration of cases of administrative offenses in arbitration courts and courts of General jurisdiction requires a significant conceptual revision, much deeper harmonization with criminal, civil, procedural legislation, the system of legal norms on control and supervision, as well as a much deeper study of individual legal structures with immersion up to the level of substitutions of law.

**Keywords:** administrative process, arbitration process, arbitration court, stages of production, participants of administrative process and arbitration proceedings, competence.

# Требования к авторам журнала «Юридическое образование и наука» по оформлению научных статей

**Аннотация — от 1300 до 2000 знаков.**

Обязательные разделы аннотации:

1. Цель.
2. Методология.
3. Выводы.
4. Научная и практическая значимость.
5. Ключевые слова.

Ключевые слова: 10–12 слов и словосочетаний (словосочетания — не более двух слов).

Автор переводит название статьи и аннотацию на английский язык самостоятельно. Редакция оставляет за собой право попросить автора улучшить представленный перевод. На английский язык автор также переводит свою фамилию, имя и должность.

## **Статья**

Полностью указать ФИО автора, должность, ученую степень и звание, электронную почту — обязательно.

Не менее 10 страниц через 1,5 интервала (без учета аннотации), не более 20 страниц.

27 000–37 000 знаков с аннотацией, не более 20 страниц.

Не менее 3 ссылок, не более 9, исходя из текста статьи в 10 страниц.

(Если статья больше 10 страниц, количество ссылок может быть увеличено.)

Список литературы располагается в конце статьи и включает только монографии, научные статьи.

В списке литературы не указывать учебники и газетные публикации.

**Важно:** оформление постраничных сносок — смотри ниже.

Ссылки и список литературы даются на русском и английском языках. Переводятся автором самостоятельно.

**Законы, ГОСТы, инструкции, газетные публикации — только в постраничные ссылки.**

**ВАЖНО.** Если статья является продолжением другой статьи автора по той же проблематике, автор обязан указать об этом в самом начале работы с приведением выходных данных об уже опубликованных статьях, в том числе, в каких журналах и сборниках они выходили, а также насколько представленная статья является оригинальной по сравнению с предыдущими статьями.

**НАПРИМЕР.** Статья посвящена проблеме, которую автор изучает на протяжении ряда лет, и по этой проблеме автором опубликованы статьи, которые вышли в следующих журналах.

## **Библиография**

В библиографический список включается только использованная литература в узком смысле этого слова (книги, статьи и т.п.). Нормативные акты или их проекты, а также договоры, судебные решения, стенограммы и иные подобные материалы в библиографический список не включаются. Редакция оставляет за собой право удаления этих материалов из списка литературы.

## **Рецензирование**

Все статьи подлежат обязательному рецензированию. Устранение замечаний рецензента является личной ответственностью автора. Автор может обратиться к главному редактору с обоснованными доводами о несогласии с отрицательным мнением рецензента.

Вторая отрицательная рецензия автоматически ведет к выводу о невозможности публикации статьи в журнале.

*С пожеланиями творческого долголетия,  
главный редактор журнала «Юридическое образование и наука»  
Юлия Константиновна Цареградская*