

АЗИАТСКО- ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН:

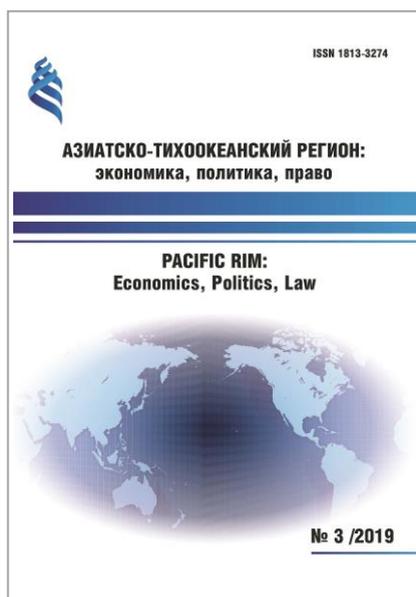
экономика, политика, право

**Научный
журнал**

Основан в 1999 году

2019
№ 3

Учредитель



- Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-65746 от 20.05.2016.
- DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274.
- Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук.
- Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Адрес редакции:

690922, г. Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10, кампус ДВФУ
корп. А(24), к. А920–923

Дальневосточный федеральный университет

Тел.: +7 (423) 265-24-24 (* 2716)

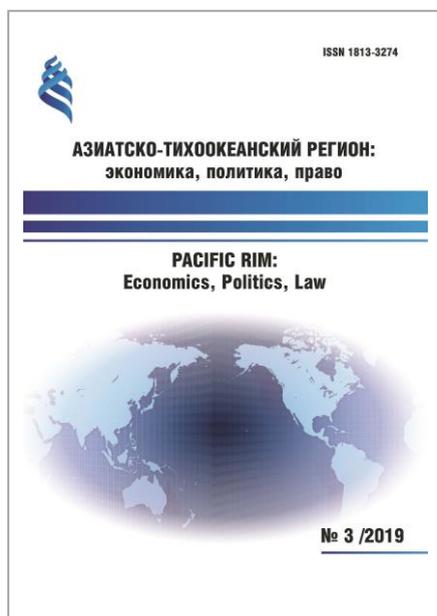
PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law

Research Journal

The Journal was established in 1999

2019
No 3

Founder



- Registration certificate ПИ № ФС 77-65746 of May 20, 2016.
- DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274.
- The Journal has been recommended by the Higher Certification Committee of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, for publication of major results of Candidate and Doctoral Dissertations.
- Materials of the Journal are included into the Russian Science Citation Index.

Address:

690922, Vladivostok, Russky Island, 10 Ajax Bay, FEFU Campus
Building A (24), office A920–923
Far Eastern Federal University
Phone: +7 (423) 265-24-24 (* 2716)

Председатель редакционного совета журнала

**КНЯЗЕВ
Сергей
Дмитриевич** судья Конституционного Суда Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, профессор кафедры административного права Юридического факультета СПбГУ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия

Главный редактор журнала

**КОРОБЕЕВ
Александр
Иванович** заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Юридической школы Дальневосточного федерального университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Владивосток, Россия

Заместители главного редактора

**ГАВРИЛОВ
Вячеслав
Вячеславович** доктор юридических наук, доцент, директор Юридической школы, заведующий кафедрой международного публичного и частного права Дальневосточного федерального университета, Владивосток, Россия

**КУЗНЕЦОВА
Наталья
Викторовна** профессор кафедры мировой экономики Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, доктор экономических наук, профессор, Владивосток, Россия

**МАМЫЧЕВ
Алексей
Юрьевич** профессор кафедры теории и истории государства и права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, доктор политических наук, доцент, Владивосток, Россия

Ответственный секретарь

**КОРОЧЕНЦЕВ
Владимир
Владимирович** заведующий кафедрой общей и экспериментальной химии Школы естественных наук Дальневосточного федерального университета, кандидат химических наук, доцент, Владивосток, Россия

Редакционный совет журнала

- БАКЛАНОВ
Пётр
Яковлевич** академик Российской академии наук, директор Тихоокеанского института географии Дальневосточного отделения Российской академии наук, доктор географических наук, Владивосток, Россия
- БЕЛКИН
Виктор
Григорьевич** советник директора Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Владивосток, Россия
- ВАНДЕРХЗВААГ
Дэвид** директор Института морского и экологического права, Юридическая школа им. Шулиха, Университет Дэлхаузи, PhD, профессор, Галифакс, Новая Шотландия, Канада
- КАПУСТИН
Анатолий
Яковлевич** научный руководитель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президент Российской ассоциации международного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Москва, Россия
- КОШЕЛЬ
Алексей
Сергеевич** проректор по общим вопросам Дальневосточного федерального университета, кандидат политических наук, доцент, Владивосток, Россия
- КУРИЛОВ
Владимир
Иванович** член международного экспертного совета при Верховном Суде Китайской Народной Республики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, Владивосток, Россия
- ЛИ
Сеун** председатель Совета Образовательного фонда ShinIL, Seoul Cyber University, Сеул, Республика Корея, почётный доктор Дальневосточного федерального университета
- ПАК
Ноенг** профессор права Юридической школы Университета Корё, директор Центра киберправа Университета Корё, президент Центра международных исследований киберправа в Корее, Сеул, Республика Корея, почётный доктор Юридической школы Дальневосточного федерального университета
- РОГОВ
Игорь
Иванович** заместитель исполнительного директора Фонда первого президента Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель Республики Казахстан, Нур-Султан, Республика Казахстан

СНАЙДЕР Даниель	заместитель директора по науке Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований имени Шоренштейна Стэнфордского университета, Соединённые Штаты Америки
ФУ Куенчен	профессор Юридического института «Кайюань» Шанхайского транспортного университета, Шанхай, Китайская Народная Республика
ХУАН Даосю	председатель Научно-исследовательского центра по изучению российского права, профессор, Пекин, Китайская Народная Республика
ПАНОВА Инна Викторовна	профессор департамента публичных дисциплин факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, профессор, Москва, Россия
<i>Редакционная коллегия журнала</i>	
АРАНОВСКИЙ Константин Викторович	судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Санкт-Петербург, Россия
ВОТИНЦЕВА Людмила Ивановна	член-корреспондент Российской академии естественных наук, профессор кафедры современного банковского дела Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, доктор экономических наук, профессор, почётный работник высшего профессионального образования, Владивосток, Россия
КОРОТКИХ Наталья Николаевна	профессор кафедры уголовного права и криминологии Юридической школы Дальневосточного федерального университета, доктор юридических наук, Владивосток, Россия
НОМОКОНОВ Виталий Анатольевич	профессор кафедры уголовного права и криминологии Юридической школы Дальневосточного федерального университета, доктор юридических наук, профессор, Владивосток, Россия
ПЕСЦОВ Сергей Дмитриевич	профессор кафедры международных отношений Восточного института – Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета, доктор политических наук, профессор, Владивосток, Россия
ЖАРИКОВ Евгений Прокофьевич	профессор кафедры мировой экономики Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, доктор экономических наук, профессор, Владивосток, Россия

Chairman of Editorial Council

Sergey D. Knyazev Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Chair of Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Professor of Department of Administrative Law, Faculty of Law, Saint Petersburg State University, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russia

Editor-in-Chief

Alexander I. Korobeev Chair of Department of Criminal Law and Criminology, Law School, Far Eastern Federal University, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Vladivostok, Russia

Deputy of Editor-in-Chief

Vyacheslav V. Gavrilov Doctor of Law, Associate Professor, Director of the Law School, Chair of Department of International Public and Private Law of the Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

Natalia V. Kuznetsova Professor of Department of World Economy, School of Economics and Management, Far Eastern Federal University, Doctor of Economics, Professor, Vladivostok, Russia

Alexey Yu. Mamychev Professor of Department of Theory and History of State and Law, School Law, Far Eastern Federal University, Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Vladivostok, Russia

Assistant editor

Vladimir V. Korochentsev Chair of Department of General and Experimental Chemistry, School of Natural Sciences, Far Eastern Federal University, Candidate of Sciences (Chemistry), Associate Professor, Vladivostok, Russia

Members of Editorial Council

Petr Ya. Baklanov Academician of Russian Academy of Sciences, Director of Pacific Institute of Geography, Far Eastern Branch of RAS, Doctor of Geographical Sciences, Vladivostok, Russia

Victor G. Belkin Advisor to the Director of School of Economics and Management, Far Eastern Federal University, Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Economics, Professor, Vladivostok, Russia

David VanderZwaag Director of Institute of Marine and Environmental Law, Schulich School of Law, Dalhousie University, PhD, Professor, Halifax, Nova Scotia, Canada

- Anatoly Ya. Kapustin** Scientific Director of the Institute of Legislation and Comparative Law Research under the Government of the Russian Federation, President of Russian Association of International Law, Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Russia
- Alexey S. Koshel** Vice-President for General Affairs, Far Eastern Federal University, Candidate in Political Science, Associate Professor, Vladivostok, Russia
- Vladimir I. Kurilov** Member of International Expert Committee within the Supreme Court of People's Republic of China, Honored Educationalist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Vladivostok, Russia
- Lee Se Ung** Chair of the Board, ShinIL Educational Foundation, Seoul Cyber University, Seoul, Republic of Korea, Honorary Doctor of Far Eastern Federal University
- Park Nohyoung** Professor of Law of Korea University, Director of Cyber Law Center, Korea University, President of Center for International Cyber Law Studies in Korea, Seoul, Republic of Korea, Honorary Doctor of the Law School, Far Eastern Federal University
- Igor I. Rogov** Deputy of Executive Director, Foundation of the First President of Kazakhstan, Doctor of Law, Professor, Honored Researcher of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, the Republic of Kazakhstan
- Daniel C. Sneider** Associate Director for Research, Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Center at Stanford University, United States of America
- Fu Kuen-chen** Professor, Ko Guan Law Institute of Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, People's Republic of China
- Huang Daoxiu** Chairman of the Research Centre for the Study of Russian Law, Beijing, Professor, People's Republic of China
- Inna V. Panova** Professor of Department of Public Disciplines, Faculty of Law, National Research University, Higher School of Economics, Retired Judge of Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Moscow, Russia

Members of Editorial board

- Konstantin V. Aranovsky** Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Saint Petersburg, Russia
- Lyudmila I. Votintseva** Professor of Department of Modern Banking, School of Economics and Management, Far Eastern Federal University, Honored Educationalist, Doctor of Economics, Professor, Vladivostok, Russia
- Natalia N. Korotkikh** Professor of Department of Criminal Law and Criminology, Law School, Far Eastern Federal University, Doctor of Law, Vladivostok, Russia
- Vitaly A. Nomokonov** Professor of Department of Criminal Law and Criminology, Law School, Far Eastern Federal University, Doctor of Law, Professor, Vladivostok, Russia
- Sergey D. Pestsov** Professor of Department of International Relations, Oriental Institute – School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Doctor of Political Sciences, Professor, Vladivostok, Russia
- Evgeny P. Zharikov** Professor of Department of World Economy, School of Economics and Management, Far Eastern Federal University, Professor, Vladivostok, Russia

Содержание

К читателям журнала	11
---------------------------	----

СОТРУДНИЧЕСТВО В АТР

<i>Батунаев Э. В., Григорьева Ю. Г.</i> Монголия и страны Северо-Восточной Азии: торгово-экономическое и интеграционное сотрудничество (2009–2018 гг.)	15
<i>Намжилова В. О.</i> Состояние и перспективы внешнеторговой деятельности Автономного района Внутренняя Монголия	29
<i>Черная И. П.</i> Инновационные контуры геоэкономической конкурентоспособности России в цифровой эпохе	37

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

<i>Толстых В. Л.</i> Территориальные споры в Восточной и Юго-Восточной Азии: особенности и перспективы международно-правового урегулирования	53
<i>Вереина Л. В., Котлова А. В.</i> Правовой статус Северного морского пути: французская доктрина	70

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Проблемы административной ответственности обсудили в Дальневосточном федеральном университете	77
Рекомендации по итогам научно-практического круглого стола «Законодательство об административной ответственности: современное состояние и перспективы развития», который состоялся 9 апреля 2019 г. в Дальневосточном федеральном университете	78
<i>Князев С. Д.</i> Административная ответственность в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (к вопросу о концептуальном реформировании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)	82
<i>Кошель А. С.</i> Некоторые вопросы совершенствования отечественного законодательства об административной ответственности	100
<i>Панова И. В., Панов А. Б.</i> Актуальные проблемы административной ответственности	105
<i>Шишкина О. Е.</i> Ответственность за административные правонарушения: стандарты ЕСПЧ и российская практика	135

Contents

To the Readers	11
COOPERATION IN THE APR	
<i>Batunaev Eduard V., Grigoryeva Yulia G.</i> Mongolia and the countries of North-East Asia: trade, economic and integration cooperation (2009–2018)	15
<i>Namzhilova Yulia O.</i> Foreign trade of Inner Mongolia Autonomous Region: conditions and prospects	29
<i>Chernaya Irina P.</i> Innovative contours of Russia's geoeconomic competitiveness in the digital age	37
LEGAL REGULATION	
<i>Tolstykh Vladislav L.</i> Territorial disputes in East and Southeast Asia: features and prospects of international legal settlement	53
<i>Vereina Larisa V., Kotlova Anna V.</i> The legal Status of the Northern Sea Route: French doctrine	70
ROUND TABLE	
Problems of administrative responsibility were discussed at the Far Eastern Federal University	77
Recommendations based on the results of the scientific and practical round table “Legislation on administrative responsibility: current status and development prospects”, which took place on April 9, 2019 at the Far Eastern Federal University	78
<i>Knyazev Sergey D.</i> Administrative responsibility in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation (on the issue of conceptual reform of the Code of the Russian Federation on administrative offenses)	82
<i>Koshel Alexei S.</i> Some issues of improving the Russian legislation on administrative responsibility	100
<i>Panova Inna V., Panov Alexei B.</i> Topical problems of administrative responsibility	105
<i>Shishkina Olga E.</i> Responsibility for administrative offenses: ECHR standards and Russian practices	135

К читателям журнала

Либерализация экономики Российского Дальнего Востока (РДВ) создала реальные условия для развития внешнеэкономических связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Безусловно, интеграция в экономику тихоокеанских стран объективно зависит от комплекса политических, экономических, военно-стратегических и социально-психологических условий. Недостаточное внимание к ним и их слабая изученность чреваты замедлением интеграционных процессов. Поэтому выпуск журнала «Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право» весьма актуален в целях содействия развитию фундаментальных и прикладных исследований в области регионального сотрудничества РДВ со странами АТР, освещения проблем его участия в развитии интеграционных процессов, решения задач подготовки высокопрофессиональных специалистов в области международных отношений.

В соответствии с целью журнала, издаваемого Дальневосточным федеральным университетом, его рубрики содержат:

- статьи по экономике, внешнеэкономической деятельности РФ, политике, международному сотрудничеству стран АТР, Дальнего Востока, Приморского края;
- архивные материалы и комментарии к ним по истории сотрудничества России со странами АТР, политическим взаимоотношениям;
- социологические исследования по важнейшим экономическим, общественно-политическим и правовым вопросам;
- справочные и законодательные материалы по регулированию национальных экономик, межстрановому взаимодействию в АТР;
- сравнительно-правовое исследование особенностей законодательства России и стран АТР в сфере противодействия новым угрозам и вызовам в условиях глобализации;
- обзоры деятельности региональных организаций;
- сообщения, официальную информацию по материалам региональных совещаний, конференций, дипломатических встреч.

Помимо указанных проблем в журнале освещаются и иные региональные аспекты – демографические, экологические и пр.

Учитывая важность затрагиваемых в журнале проблем, редколлегия приглашает к сотрудничеству специалистов из разных сфер деятельности, имеющих отношение к тематике журнала, в том числе сотрудников ДВФУ и других вузов, научных институтов, специалистов, знающих на практике проблемы Дальнего Востока и регионального взаимодействия.

Для публикации статьи в журнале необходимо прислать:

- материалы, согласно указанной рубрике, оформленные по образцу журнала, объемом не более 15 стр. машинописного текста, включая список литературы, УДК;

- Ф.И.О. (полностью), учёную степень и учёное звание, должность, место работы – на русском и английском языках, E-mail для связи с читателями; все эти сведения указать на первых (титulyных) страницах статьи и оформить в соответствии с образцом нашего журнала;

- название статьи, аннотацию (250–300 слов), ключевые слова (не менее 20) – всё на русском и английском языках;

- ссылки внутритекстовые помещать в квадратных скобках, например, «Согласно работе [5], или при цитируемой ссылке [5, с. 18]»;

- список литературы (на русском яз.) и References (транслитерация BSI, пер. на англ. яз.) – в конце статьи; обязательно указывать общее количество страниц в печатном источнике;

- рукопись необходимо присылать в электронном виде, шрифт Times New Roman, № 14.

Надеемся, что журнал «Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право» сыграет важную роль в обмене опытом между учёными и практиками Дальнего Востока и будет способствовать эффективному решению проблем региона.

Предложения, пожелания, заявки на участие в издательской деятельности журнала и его приобретение направлять по адресу: 690091, Владивосток, ул. Суханова, 8, проф. А. И. Коробееву. E-mail: akorobeev@rambler.ru

Информация о журнале в Интернете: dvfu.ru/apr-magazine/

Тел.: +7 (423) 265-24-24 (*2716).

To the Readers

The Liberalization of the economy of the Russian Far East (RFE) has created the environment for development of foreign economic ties with the countries in the region of Asia-Pacific (APR). Of course, that integration into the economies of the Pacific countries objectively depends on a complex blend of political, economic, military, strategic and socio-psychological conditions. Insufficient attention to these conditions and their insufficient study has led to a slowdown in integration processes. Therefore, the emergence of "PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law" Journal is very important in order to promote the development of fundamental and applied research in the field of regional cooperation of the RFE with Asia Pacific countries. Likewise, it is paramount in covering the issue of APR's participation in the development of the integration processes and solving problems of preparation of highly qualified specialists in the field of international relations.

In line with the purpose section of the journal, published by the far Eastern Federal University, the journal includes the coverage of the following topics:

- Articles on the economy, foreign economic activity, policy, international law cooperation of the countries of Asia-Pacific region, the Far East, Primorsky Krai;
- Archival materials and comments on the history of cooperation between Russia and Asian-Pacific countries, the political relations;
- Materials of sociological research on the most important economic, public-awareness, legal and policy;
- Legislative reference materials on the regulation of national economics and cross-country cooperation in the Asia-Pacific;
- Comparative-legal study features of the legislation of Russia and the Asia-Pacific countries in countering new threats and challenges in the context of globalization;
- Reviews of the activities of regional organizations;
- Messages and the official information materials of regional meetings, conferences, diplomatic meetings.

In addition to these problems, the journal covers other regional aspects, such as demographic, environmental, etc.

Given the importance of issues discussed in the journal, the editorial Board invites the cooperation and contribution of specialists from different spheres of activity relevant to the topics of the journal, including: employees of the FEFU and other universities, researchers from variety of research institutions, specialists in the problems of the Far East and its regional affairs.

For participation in publication, it is necessary to send:

- materials according to the specified category, formatted in accordance with the journal's standards, with a volume of no more than 15 pages of text, including references, UDC;

- full name (complete), professional position, academic degree and academic status in both Russian and English languages; access to e-mail for communication means with readers; indicate all this information on the first (title) pages of the article and issue it in accordance with the model of our journal;

- the manuscript's title, a brief abstract (250–300 words), keywords (at least 20) – in Russian and English;

- links placed in square brackets, for example, "According to [5], or the cited reference [5, p. 18]";

- list of Literatours (in Russian) and References (BSI transliteration, translated into English) should be placed at the end of the article; Be sure to specify the total number of pages in the printed source;

- the manuscript makes an electronic variant, font – Times New Roman, № 14.

We hope that the journal the PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law will play an important role in experience exchange between the scientists and experts of the Far East, and will promote effective solution of the problems of the region.

Proposals, applications for participation in publishing the journal and its acquisition should be directed to: 8, Sukhanova St., Vladivostok, 690091, RUSSIA, prof. A. I. Korobeev. E-mail: akorobeev@rambler.ru

Use the following internet link to access the journal's website: dvfu.ru/apr-magazine/
Tel.: +7 (423) 265-24-24 (*2716).

СОТРУДНИЧЕСТВО В АТР COOPERATION IN THE ASIA-PASIFIC REGION

УДК 339.5(517.3:5=11)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/15-28

Э. В. Батунаев¹, Институт монголоведения, буддологии и тибетологии
Сибирского отделения Российской академии наук, Улан-Удэ, Россия
E-mail: batunaeveduard@mail.ru

Ю. Г. Григорьева², Институт монголоведения, буддологии и тибетологии
Сибирского отделения Российской академии наук, Улан-Удэ, Россия
E-mail: grigoreva-yulia23@mail.ru

МОНГОЛИЯ И СТРАНЫ СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ: ТОРГОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО (2009–2018 гг.)*

Аннотация. Статья посвящена изучению характера торгово-экономического сотрудничества Монголии со странами Северо-Восточной Азии (СВА). На основе официальных статистических данных проанализирован торговый оборот, экспорт и импорт, определён характер внешнеторгового баланса Монголии со странами СВА. Показаны тенденции торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества Монголии и СВА, участия в международных интеграционных проектах. Особое внимание уделяется новым формам и механизмам реализации многостороннего взаимодействия на региональном и мировом уровнях стран СВА и Монголии. Актуальность исследования обусловлена тем, что в условиях глобализации мировой

¹ Эдуард Владимирович Батунаев, кандидат исторических наук, научный сотрудник, Институт монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского отделения Российской академии наук, Улан-Удэ, Россия.

² Юлия Геннадьевна Григорьева, кандидат исторических наук, младший научный сотрудник, Институт монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского отделения Российской академии наук, Улан-Удэ, Россия.

Для цитирования: Батунаев Э. В., Григорьева Ю. Г. Монголия и страны Северо-Восточной Азии: торгово-экономическое и интеграционное сотрудничество (2009–2018 гг.) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 15–28.

* Работа выполнена в рамках государственного задания (проект XII.191.1.2. Межкультурное взаимодействие, этнические и социально-политические процессы в Центральной Азии, № АААА-А17-117021310264-4).

экономики субрегион Северо-Восточная Азия характеризуется динамичным развитием и имеет большой потенциал экономического и интеграционного сотрудничества в АТР. Вместе с тем, страны, входящие в СВА, отличаются разным уровнем экономического развития и политического устройства, что создаёт определённые препятствия в достижении целей в реализации крупных совместных проектов в СВА и АТР. Монголия в переходный период провела трансформацию политической и экономической системы, ориентируется на открытую и многоопорную внешнюю политику, является членом многих международных организаций. Монголии для успешной реализации всех намеченных планов по торгово-экономическому сотрудничеству, развитию инфраструктуры, транспортно-логистических проектов, привлечения инвестиций жизненно важно участие в интеграционных проектах со странами СВА. Новизна исследования видится в том, что обозначен круг существующих проблем и пути их преодоления в торгово-экономическом и интеграционном сотрудничестве Монголии и стран Северо-Восточной Азии.

Ключевые слова: Монголия, Северо-Восточная Азия, Китай, Республика Корея, КНДР, Япония, Россия, внешняя торговля, интеграционное сотрудничество, экспорт, импорт, двустороннее сотрудничество, международные экономические организации, субрегион, инвестиции, региональное сотрудничество, внешнеторговый оборот, трансформация, экономическая интеграция, торгово-экономические отношения.

Eduard V. Batunaev¹

Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Russian Academy of Science,
Siberian Branch Ulan-Ude, Russia

E-mail: batunaeveduard@mail.ru

Yulia G. Grigorieva²

Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Russian Academy of science,
Siberian Branch

E-mail: grigoreva-yulia23@mail.ru

**MONGOLIA AND THE COUNTRIES OF NORTH-EAST ASIA:
TRADE, ECONOMIC AND INTEGRATION COOPERATION (2009–2018)**

Abstract. The article is devoted to the study of trade and economic cooperation between Mongolia and the countries of North-East Asia (NEA). Based on official statistics, the trade turnover, export and import were analyzed, the nature of the foreign trade balance of Mongolia with the countries of Northeast Asia was determined. The trends in trade, economic and investment cooperation between Mongolia and NEA as well as participation in international integration projects were shown. Particular attention was paid to the new forms and mechanisms for the implementation of multilateral cooperation at the regional and global levels of the countries of NEA and Mongolia. The relevance of the study is confirmed by the fact that in the context of global economic globalization, the Northeast Asia subregion is characterized by dynamic development and has great potential for economic and integration cooperation in the Asia-Pacific region. At the same time, the countries that are part of NEA have a different level of economic development and political structure that creates certain obstacles to achieving the goals in implementing large-scale joint projects in NEA and Asia-Pacific. Mongolia in the transition period has transformed the political and economic system focusing on an open and multi-stakeholder foreign policy; it is a member of many international organizations. In order to successfully implement all plans for trade and economic cooperation, infrastructure development, transport and logistics projects and attracting investment call for Mongolia's participation in integration projects with NEA countries. The novelty of the study is that it

¹ Eduard V. Batunaev, candidate of historical sciences, researcher fellow, Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Russian Academy of science, Siberian Branch.

² Yulia G. Grigorieva, candidate of historical sciences, junior researcher fellow, Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Russian Academy of science, Siberian Branch.

For citing: Batunaev E. B., Grigorieva Yu. G. Mongolia and the countries of North-East Asia: trade, economic and integration cooperation (2009–2018) // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. № 3. P. 15–28.

defines the circle of existing problems and ways to overcome them in the trade, economic and integration cooperation of Mongolia and the countries of North-East Asia.

Keywords: Mongolia, Northeast Asia, China, Republic of Korea, DPRK, Japan, Russia, foreign trade, integration cooperation, export, import, bilateral cooperation, international economic organizations, subregion, investment, regional cooperation, foreign trade turnover, transformation, economic integration, trade and economic relations.

В настоящее время значение Северо-Восточной Азии в глобальной политике, экономике и безопасности продолжает повышаться. Обычно принято считать, что Северо-Восточная Азия включает в себя северо-восточные провинции Китая, Дальневосточный регион России, Японию, Корейскую Народно-Демократическую Республику (КНДР), Республику Корею (РК) и Монголию. В условиях глобализации в СВА пересекаются и переплетаются интересы группы стран, играющих большую роль в современных международных экономических и политических отношениях. Экономики большинства стран СВА характеризуются высоким потенциалом и неисчерпаемыми возможностями для сотрудничества. В этих условиях Монголия играет важную роль в Северо-Восточной, Центральной и Юго-Восточной Азии, принимает участие в многостороннем сотрудничестве, в политической и экономической интеграции в АТР.

Монголо-корейское сотрудничество

Дипломатические отношения Республики Корея и Монголии были установлены в 1990 году. И спустя лишь несколько лет Южная Корея стала одним из ведущих торгово-экономических партнёров для Монголии. Если в 1990 г. доля Южной Кореи во внешнеторговом обороте составляла 0,05%, то уже в 2002 г. она достигла 9,0%. Однако в последние годы отмечается снижение темпов и вовсе его уменьшение, так в 2018 г. объём доли составил лишь 2,2 % [4, с. 15]. Но, несмотря на снижение торгового оборота между двумя странами, Республика Корея входит в список основных торговых партнёров Монголии наряду с Китаем, Россией, США и Японией.

Монголия активно развивает сотрудничество с Республикой Корея. Торговый оборот Монголии (2009–2018 гг.) в среднем составил 8 619,9 млн долл. При этом торговый оборот с Южной Кореей составил 316,8 млн долл., что составляет 3,7 % от внешнеторгового оборота в среднем за 10 лет. Торговый оборот между двумя странами развивается стабильно, хотя осязаемое падение темпов прироста торговли отмечено в 2016 г. – примерно 39,6% по сравнению с 2013 г. Самый высокий темп прироста наблюдался в 2011 г. и составил примерно 86% по сравнению с предыдущим годом. Самый высокий уровень внешней торговли двух стран был отмечен в

2013 г. и составил 520 млн долл., или 4,9% всего внешнеторгового оборота Монголии за этот год. Самый же низкий уровень отмечался в 2009 г. и составил 170,5 млн долл., или 3,5% всего внешнеторгового оборота Монголии в 2009 г. Что касается монгольского экспорта, то он растёт медленнее, чем импорт. Это указывает на всё ещё невысокий экспортный потенциал Монголии, и, несмотря на это, её заинтересованность в южнокорейском импорте растёт [5, с. 393].

Внешнеторговый баланс в монголо-корейской торговле на протяжении всего исследуемого периода смещался в сторону импорта, т.е. был отрицательным. Отрицательный внешнеторговый баланс с каждым годом прогрессировал: в максимальной точке он составил -494,3 млн долл. в 2013 г., т.е. импорт превысил экспорт в 39 раз (см. табл. 2). Это свидетельствует о том, что торговля между этими государствами является практически односторонней при безусловном доминировании Республики Кореи [1, с. 123]. С 2017 г. наблюдается спад внешнеторгового баланса, в своей минимальной точке в 2015 г. составил -192,5 млн долл. Это объясняется общими тенденциями спада мировой экономики, снижением спроса на традиционные экспортные товары Монголии. В связи с этим Монголии необходимо диверсифицировать экономику, расширить конъюнктуру экспортных товаров, внедрять технологичное производство.

В 1990-е гг. Южная Корея в основном экспортировала автомобили, медицинское оборудование, компьютеры, бытовую технику, текстильные изделия и т. п., а импортировала различные минеральные ресурсы. Данная товарная структура всё ещё актуальна и не имеет тенденций к изменению.

Прямые иностранные инвестиции Республики Корея в Монголию, в которых в 1994 г. было зарегистрировано всего 241 тыс. долл. США, с 2011 г. постоянно превышают 30 млн долл. США. Тем не менее, согласно данным Международного валютного фонда, доля Республики Корея в общей сумме иностранных инвестиций в Монголии в 2014 г. составила всего около 1,13%. По данным экспортно-импортного банка Республики Корея, прямые иностранные инвестиции Южной Кореи были в основном сконцентрированы в горнодобывающей промышленности (33,88%), оптовой и розничной торговле (19,23%) и строительной промышленности (17,33%) в течение 2010–2015 гг. За этот же период малые и средние предприятия (МСП) составили 53,42% от общего объёма инвестиций, за ними следуют крупные предприятия (33,87%) [1, с. 13].

Со времени установления дипломатических связей в отношениях между Кореей и Монголией наблюдается стабильный рост, однако с точки зрения экономического сотрудничества две страны всё ещё далеки от полного раскрытия потенциала. Основными препятствиями, стоящими на пути развития сотрудничества, являются экономические условия в Монголии, такие как частые пересмотры закона, серьёзная коррупция, непрозрачный административный процесс, нарушение контракта.

Кроме того, корейские фирмы часто сталкиваются с отсутствием доступа к полноценной рыночной информации в Монголии.

Монголо-китайское сотрудничество

Монголо-китайские отношения неуклонно расширяются на протяжении последних двадцати лет. Торгово-экономические отношения между Монголией и КНР в рассматриваемый период заметно интенсифицировались и вышли на другой качественный уровень. В настоящее время самым крупным торговым партнёром и инвестором Монголии является Китай, среднегодовой товарооборот которого составил 5,5 млрд долл. (табл. 1). Китай обеспечил 57,6% совокупного товарооборота Монголии за период 2009–2018 гг. Основным импортёром монгольских товаров также является Китай. Максимальное значение экспорта Монголии в Китай было отмечено в 2018 г. (табл. 2) и составило 6,5 млрд долл., или 92,7% всего экспорта Монголии в 2018 г. На КНР в 2017 г. приходилось 63,9% от всей внешней торговли страны. В сфере иностранных инвестиций около 50% – китайские. Уголь, медь, железная руда и другие полезные ископаемые, составляющие львиную долю монгольского экспорта, поставляются в Китай.

Таблица 1

Торговый оборот Монголии со странами СВА в 2009–2018 гг., млрд долл.

По странам	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Всего, в т.ч.	4,02	6,11	11,4	11,12	10,62	10,11	8,46	8,27	10,54	12,88
Республика Корея	0,17	0,21	0,4	0,49	0,52	0,36	0,32	0,21	0,21	0,28
КНР	1,94	3,4	6,46	5,93	5,59	6,84	5,30	4,96	6,72	8,47
КНДР	0,00004	0,0008	0,0007	0,0006	0,0014	0,0006	0,002	0,002	0,002	0,0015
Япония	0,10	0,19	0,55	0,50	0,45	0,39	0,29	0,34	0,37	0,58
Россия	0,84	1,13	1,62	1,92	1,62	1,61	1,09	0,99	1,28	1,79

Источник: [6]

Что касается всего экспорта Монголии, то за период 2009–2018 гг. он поступательно возрастал и составил 36,8 млрд долл. Правда, иногда случались резкие падения, например, в 2013 г. – на 8,7%, в 2015 –22,9%. Это объясняется тенденциями в мировой экономике и снижением спроса на продукцию горнорудной промышленности в Китае. Однако в 2017 г. прирост экспорта составил 26,5%, в 2018 г. – 18,4%. Совокупный импорт в Монголию из Китая составил 1,9 млрд долл., или 33,5% всего импорта в Монголию за 2018 г. Среди стран СВА по импорту в Монголию самый высокий показатель продемонстрировал Китай в 2011 г. (2 млрд долл.).

Таблица 2

Внешнеторговый баланс Монголии со странами СВА в 2009–2018 гг., млрд долл.

По странам	Показатели	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Республика Корея	Экспорт	0,015	0,03	0,037	0,012	0,013	0,013	0,07	0,008	0,012	0,021
	Импорт	0,155	0,182	0,36	0,47	0,51	0,35	0,26	0,19	0,19	0,26
	Внеш. баланс	-0,13	-0,15	-0,32	-0,45	-0,49	-0,34	-0,19	-0,19	-0,18	-0,24
КНР	Экспорт	1,39	2,46	4,43	4,05	3,70	5,07	3,911	3,90	5,31	6,50
	Импорт	0,54	0,97	2,02	1,87	1,82	1,76	1,38	1,06	1,41	1,96
	Внеш. баланс	0,58	1,49	2,42	2,18	1,88	3,30	2,52	2,84	3,89	4,53
КНДР	Экспорт	-	0,00002	0,000002	0,00009	0,0007	0,008	0,000008	0,0017	0,0019	0,001
	Импорт	0,00004	0,0008	0,0008	0,0005	0,0006	0,0006	0,0008	0,0003	0,0003	0,0004
	Внеш. баланс	-0,00004	-0,00079	-0,00079	-0,00049	0,0001	-0,00059	-0,0001	0,0014	0,0016	0,0006
Япония	Экспорт	0,0045	0,0026	0,011	0,0056	0,0105	0,024	0,021	0,014	0,015	0,026
	Импорт	0,097	0,196	0,49	0,51	0,44	0,37	0,28	0,33	0,36	0,56
	Внеш. баланс	-0,09	-0,19	-0,47	-0,49	-0,43	-0,34	-0,25	-0,32	-0,35	-0,53
Россия	Экспорт	0,07	0,08	0,096	0,08	0,6	0,6	0,8	0,6	0,7	0,9
	Импорт	0,7	1,05	1,627	1,84	1,56	1,54	1,02	0,88	1,21	1,71
	Внеш. баланс	-0,7	-0,96	-1,53	-1,76	-1,50	-1,49	-0,95	-0,82	-1,15	-1,62

Основными статьями экспорта Монголии в Китай являются уголь, медные и молибденовые концентраты, шерсть и кашемир. В структуре монгольского импорта из Китая преобладает продукция лёгкой промышленности, продовольственные товары, нефтепродукты, машинно-техническое оборудование [6].

Внешнеторговый баланс в китайско-монгольской торговле на протяжении всего исследуемого периода был положительным (табл. 2), более того, с каждым годом прогрессировал: в максимальной точке он составил 4 536,4 млн долл. Это свидетельствует о безусловном преобладании экспорта в монголо-китайском внешне-торговом обороте. Необходимо отметить, что односторонняя зависимость Монголии от экспорта сырьевых ресурсов в Китай чревата негативными экономическими последствиями. В случае рецессии китайской экономики, ухудшения отношений и принятия высоких таможенных пошлин со стороны Китая это может привести к тяжёлому экономическому кризису в Монголии. Поэтому необходима диверсификация экономики, развитие перерабатывающей промышленности и других отраслей производства.

Монголо-северокорейское сотрудничество

Среди стран СВА наименьший показатель торгового оборота с Монголией имеет КНДР. Среднегодовой торговый оборот между Монголией и КНДР (Северная Корея) (2009–2018 гг.) составил 0,9 млн долл. США, что примерно составляет 0,03% среднегодового внешнеторгового оборота Монголии. Торговый оборот между этими двумя странами не существенный, но стабильный. По итогам 2018 г. внешняя торговля Северной Кореи и Монголии уменьшилась на 34,8 % по сравнению с предыдущим годом. Внешнеторговый баланс между Монголией и КНР до 2015 г. был преимущественно отрицательным, в дальнейшем имел тенденцию увеличения в сторону положительного баланса.

Причины низкого торгового оборота КНДР и Монголии заключаются в узости номенклатуры экспортных товаров, действии жёстких международных санкций, которые введены против Пхеньяна по линии ООН за ракетные и ядерные испытания. Кроме того, ряд стран, включая США, Южную Корею, Японию, ЕС и другие государства, ввели в одностороннем порядке и дополнительные меры, которые ещё больше ограничили возможности для сотрудничества с КНДР. С другой стороны, необходимо принимать во внимание, что, возможно, официальная статистика не отражает всего объёма реальной торговли, а часть сделок проводятся в обход санкций или без фиксирования в официальной статистике. В частности, до сих пор зарубежные эксперты не могут понять, за счёт чего Северная Корея компенсирует очень большое отрицательное торговое сальдо внешней торговли.

В списке позиций экспорта из Монголии в Северную Корею табачные изделия заняли первое место, набрав колоссальные 92,2 % от общего числа. Монголия экспортирует табачные изделия в КНДР с 2016 г. Кроме, того лекарственные препара-

ты были признаны самой крупной импортной единицей Монголии с КНДР и составила 78 % от общего объёма по состоянию ноябрь 2017 г. [6].

Монголо-японское сотрудничество

Япония является инициатором донорского движения помощи Монголии в трудные, переходные 1990-е годы. С 1990 г. по 2016 г. общая сумма японских кредитов и помощи Монголии составила около 3 млрд долл. [6]. Сравнительно быстро, хотя и неравномерно, растёт внешнеторговый товарооборот двух стран. Торговый оборот Монголии с Японией в среднем за год (2009–2018 гг.) составил 317,3 млн долл., т.е. около 10,3 % среднегодового внешнеторгового оборота Монголии. Что касается объёмов внешней торговли, то самый высокий показатель относится к 2018 г. – 587,4 млн долл., что составило 4,5 % всего внешнеторгового оборота Монголии в этом году. На протяжении исследуемого периода повышение темпов роста объёма торговли периодически сменялось падением. Самое заметное падение темпов роста объёма торговли было зафиксировано в 2015 г. (сокращение темпов роста объёма торговли по сравнению с предыдущим годом) и составило около 24 %. Внешнеторговый баланс отрицательный, с односторонним преобладанием импорта из Японии; на протяжении изучаемого периода имел тенденцию к увеличению, однако заметный спад произошёл в 2015 г. – 294,9 млн долл. В максимальной точке внешнеторговый баланс в 2018 г. составил 534,6 млн долл. В структуре монголо-японского сотрудничества значительное место занимает безвозмездная помощь японского правительства, в 1990–2016 гг. она составила более 3 млрд долл. [12]. Основная часть средств была направлена на развитие пищевой промышленности, в том числе на приобретение сельхозтехники и удобрений для сельского хозяйства [5, с. 391]. В порядке безвозмездной помощи Япония поставляла автобусы для общественного транспорта, дизельные станции и генераторы для сельского хозяйства, мотоциклы и генераторы для сельских больниц, комбайны и тракторы для земледельческих хозяйств, оборудование для рытья колодцев и водоснабжения г. Улан-Батора и т.п. [2, с. 126].

Монголо-российское сотрудничество

В последние годы монголо-российские политические, экономические и социальные связи активизируются, сотрудничество расширяется во всех областях. Торговый оборот между Монголией и Россией в среднем за год (2009–2018 гг.) составил 2,2 млрд долл., т.е. около 10,3 % среднегодового внешнеторгового оборота Монголии. На данный момент Россия является вторым по объёму внешней торговли партнёром Монголии (13,8% от всей внешней торговли страны в 2018 г.). Пиковый уровень взаимного товарооборота пришёлся на 2012 г. и составил 1 926,8 млн долл. США. Как видно из (табл. 2), торговля между двумя странами носит явно несбалансированный характер. Более того, в последние годы дисбаланс не только не уменьшился, а наоборот, продолжает расти высокими темпами. В 2018 г. отрицательное сальдо достигло своей максимальной точки -1,624 млн долл., или увеличи-

лось на 41% сравнению с предыдущим годом. В последние годы объём экспорта из Монголии в Россию вырос, но темпы роста пока не достаточны [8, с. 96]. Приоритетными отраслями торгово-экономического сотрудничества между Россией и Монголией признаны: инфраструктура, транспорт, дороги, топливо и энергетика, связь и информационные технологии, геология и горнорудная промышленность, строительство, сельское хозяйство, землепользование, торговля услугами, межбанковское сотрудничество, наука, технология и инновации, туризм, защита окружающей среды, предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидация их последствий, региональное и приграничное сотрудничество, дальнейшее совершенствование договорно-правовой базы и др. Необходимо отметить, что большую роль в сотрудничестве Монголии с Россией играют приграничные и региональные связи, на долю которых приходится 70 % двустороннего товарооборота.

Недостаточный общий объём и несбалансированность двусторонней торговли, ограниченность номенклатуры монгольских экспортных товаров, продолжающийся рост отрицательного сальдо – наиболее актуальные проблемы в российско-монгольской торговле. В общем объёме иностранных инвестиций, вложенных в экономику Монголии за последние 20 лет (1991–2011 гг.), доля России составила немногим более 3% [3, с. 61]. Существенными препятствиями на пути развития российско-монгольских являются дисбаланс во взаимной торговле, высокие таможенные пошлины и сборы, транспортные расходы, сложные бюрократические процедуры согласования, оформления деловых сделок, прохождения таможенного контроля, различные санитарно-ветеринарные ограничения на ряд монгольских экспортных товаров. Как следствие, многие монгольские бизнесмены предпочитают иметь дело не с российскими, а с китайскими, японскими и западными компаниями. Одной из старейших и проверенных форм торгово-экономического взаимодействия между Россией и Монголией являются совместные предприятия (СП) на территории Монголии. АО «УБЖД», строительные компании «Зарубежстрой», «Зарубежводстрой», «Инкон». На долю УБЖД приходится почти весь объём экспортно-импортных операций страны, 80% грузооборота и 50% пассажирооборота. Совместно разработана и начала реализовываться программа модернизации УБЖД.

В 2016 г. госкорпорация «Ростех» продала 49 % акций в совместных предприятиях «Эрдэнэт» и «Монголросцвет». Возможно, что российская сторона руководствовалась исключительно экономическими причинами, но, наш взгляд, эти меры стали преждевременными, поскольку СП на протяжении долгого времени представляли собой оплот российского экономического присутствия и имели дальнейший потенциал двустороннего развития. Кроме того, Монголия, занимающая важное геополитическое и геостратегическое положение в глубине азиатского континента, превращается в арену открытого и скрытого политического и экономического соперничества между Россией, Китаем, США, Японией, ЕС, Великобританией, Канадой, Южной Кореей и др.

Монголия по запасам природных ресурсов входит в первую десятку стран мира. Между ведущими ТНК – канадской компанией «Ivanhoe Mines», англо-австралийской «Rio Tinto», китайскими «Shenhua», «Chalco», американской «Peabody Energy», японскими «Itochu», «Mitsui», «Mitsubishi», «Sumitomo», «Marubeni» развернулась жёсткая конкурентная борьба за сырьевые ресурсы Монголии. Вследствие этого России необходимо перейти во многом от декларативного характера двусторонних отношений к реальным шагам и интенсифицировать усилия в политической, торгово-экономической, образовательной, культурной и гуманитарных сферах.

Как видно из табл. 3, внешнеторговый баланс Монголии со странами СВА имеет волнообразный характер, т.е. до 2013 г. имел отрицательное сальдо, за исключением 2012 г.; в дальнейшем же переходит к положительному балансу. В своей максимальной точке он достигает 2,2 млрд долл. Это обусловлено, прежде всего, стабилизацией мировой экономики и увеличением объёмов торгового оборота Монголии и Китая, который в 2018 г. составил 8474,5 млн долл. Необходимо отметить, что в 2010 г. на долю Северо-Восточной Азии приходилось 20% общего объёма мирового ВВП и более 70% ВВП Азии [9].

Таблица 3

Экспорт и импорт Монголии в страны СВА, млн долл.

Показатели	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Совокупный внешнеторговый оборот	4,02	6,11	11,41	11,12	10,62	11,01	8,46	8,27	10,53	12,88
Экспорт	1,48	2,58	4,58	4,15	3,79	5,17	4,07	4,80	5,40	6,64
Импорт	1,56	1,04	4,49	4,69	4,33	4,03	2,94	3,19	3,19	4,50
Внешнеторговый баланс	-0,08	1,04	-0,08	-0,53	-0,54	1,13	1,12	1,61	2,21	2,13

Источник: [6]

Интеграционное сотрудничество Монголии и СВА

Монголия заинтересована в активизации своего участия в процессах политической и экономической интеграции в Северо-Восточной Азии и АТР в целом, в более активном и эффективном сотрудничестве с влиятельными региональными, международными экономическими и другими организациями – АТЭС (Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество), Форум АСЕМ (Азиатско-Европейский форум), АСЕАН (Ассоциация стран Юго-Восточной Азии), ШОС (Шанхайская организация сотрудничества), ЭСКАТО (Экономическая и социальная комиссия ООН для

Азии и Тихого океана), СТЭС (Совет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству), которые представляют многосторонние инструменты решения экономических проблем в интересах стран региона. Монголия придает важное значение обеспечению безопасности в Северо-Восточной Азии и денуклеаризации Корейского полуострова. Монголия является инициатором конференции «Улан-Баторский диалог», направленной на установление безопасности и стабильности в Северо-Восточной Азии и на Корейском полуострове, которая впервые была проведена в 2014 г. по инициативе тогдашнего главы Монголии Цахиагийн Элбэгдоржа.

Всё большее значение приобретает совместное участие Монголии и Северо-Восточной Азии в международных интеграционных проектах. В апреле 2015 г. министр иностранных дел КНР Ван И предложил объединить в совместном китайско-монголо-российском экономическом коридоре существующие в трёх странах концепции транспортных мегапроектов. По его словам, «построение экономического коридора означает соединение китайской идеи построения экономического пояса Шёлкового пути «Один пояс – один путь», монгольской идеи «Степного пути» и продвигаемой Россией идеи создания трансевразийского коридора» [6]. Вместе с тем программа Нового шёлкового пути предполагает прохождение по территории уже существующих интеграционных логистических проектов, таких как ТРАСЕКА (аббревиатура от англ. Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia), ЦАРЭС (Центрально-Азиатского регионального экономического сотрудничества, ТАЖД (Трансазиатская железная дорога). Кроме того, в Северо-Восточной Азии реализуется Программа развития района реки р. Туманная (ПРРТ). Это особенно важный проект создания экономической зоны для стран Северо-Восточной Азии, функционирующей под эгидой Программы развития ООН (ПРООН) с 1991 г. и преобразованной в Расширенную туманганскую инициативу (РТИ) в 2005 г. В рамках данной программы сотрудничество должно осуществляться по шести направлениям: инвестиции, транспорт, торгово-экономическое партнерство, экология, энергетика и телекоммуникации. Поскольку Монголия интенсивно ведёт поиски угля, железных и полиметаллических руд, урана, нефти и других природных ресурсов в восточной части своей территории, она заинтересована в создании транспортной связи этого района с морем и поэтому своё участие в программе «Туманган» определила очень чётко – создание лендбриджа к портам стран TRADP (аббревиатура от англ. The Tumen River Area Development Project) [8, с. 214]. В последнее время продвигается идея о создании энергосистемы, соединяющая Южную Корею, Монголию, Китай, Россию и Японию, так называемая «суперсеть Северо-Восточной Азии», которая будет стоить от 7,2 до 8,6 трлн вон [9].

Таким образом, в условиях глобализации мировой экономики тенденция к региональному экономическому сотрудничеству становится всё более актуальной. В новом столетии Азия постепенно превращается в новый центр мирового экономического развития. Одним из таких субрегионов является Северо-Восточная Азия (СВА) с основными центрами в Китае, Японии и Республике Корея, которая пока-

зывает огромный потенциал развития. Монголия прошла сложный путь переходного периода, трансформации политической системы, перехода к рынку, демократическим преобразованиям, твёрдо стоит на позициях развития сбалансированных приоритетных отношений с Россией и Китаем, укрепления многосторонних партнёрских отношений с Японией и Республикой Корея, КНДР и повышения своей роли и участия в интеграционных процессах в СВА и АТР. В силу своего географического положения и особенностей экономического и политического развития Монголия не может оставаться в стороне от регионального сотрудничества стран СВА. Для Монголии жизненно важно определить свой курс взаимодействия в процессах экономической интеграции, в различных формах двустороннего и многостороннего экономического и интеграционного сотрудничества со странами субрегиона СВА, используя прежде всего свои ресурсные возможности.

Список литературы

1. Базаров, В. Б. Динамика монголо-корейской внешней торговли / В. Б. Базаров, Ю. Г. Григорьева // *Власть*. – 2015. – № 8. – С. 120–124.
2. Гольман, М. И. Современная Монголия в оценках западных авторов / М. И. Гольман. – Москва : Ин-т востоковедения РАН, 2009. – 187 с. – ISBN 978-5-89282-399-9.
3. Грайворонский, В. В. Концепция внешней политики // *Проблемы Дальнего Востока*. – 2012. – № 2. – С. 56–69.
4. Григорьева, Ю. Г. Экономическое сотрудничество между Республикой Корея и Монголией: современное состояние и перспективы // *Мировая политика*. – 2018. – № 1. – С. 13–23.
5. История Монголии. XX век. – Москва : Ин-т востоковедения РАН, 2007. – 393 с.
6. Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл. 2009–2018. – Улан-Батор, 2010–2019. – 574 с. – Статистический сборник Монголии.
7. Программа по развитию российско-монгольского торгово-экономического сотрудничества на 2006–2010 гг. – Москва, 2006. – 17 с.
8. Россия и Монголия на пути стратегического партнерства. – Москва : Ин-т востоковедения РАН, 2011. – 324 с.
9. Создание «Суперсети Северо-Восточной Азии» оценивается в 6,2 млрд долларов // Информационное агентство ARD. – URL: <http://asiarussia.ru/news/21082/> (дата обращения: 28.10.2019).
10. Статистические данные Международного валютного фонда // Международный валютный фонд. – URL: <https://www.imf.org/external/russian/> (дата обращения: 29.10.2019).
11. Россия и Монголия подпишут программу о создании экономического коридора в 2018 году // Информационное агентство ТАСС. – URL: <http://tass.ru/vef-2017/articles/4538469/> (дата обращения: 28.10. 2019).

12. Железняков, А. С. Монголия стремится стать «азиатской Швейцарией» / А. С. Железняков, В. А. Родионов // Российский совет по международным делам. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-stremitsya-stat-aziatskoy-shveysariyey> (дата обращения: 25.11.2019)

References

1. Bazarov V.B., Grigoryeva Yu.G. Dinamika mongolo-koreiskoi vneshei trgovli [Dynamics of the Mongolian-Korean foreign trade]. *Vlast'*, 2015, no. 8, pp 120–124.
2. Golman M.I. *Sovremennaya Mongoliya v otsenkakh zapadnykh avtorov* [Modern Mongolia in the estimates of Western authors]. Moscow: Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sci., 2009. 187 p. ISBN 978-5-89282-399-9.
3. Graivoronsky V.V. Kontseptsiya vneshei politiki [The concept of foreign policy]. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 2012, no. 2, pp. 56–69.
4. Grigoryeva Yu.G. Ekonomicheskoe sotrudnichestvo mezhdru Respublikoi Koreya i Mongolii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy [Economic cooperation between the Republic of Korea and Mongolia: current status and prospects]. *Mirovaya politika*, 2018, no. 1, pp. 13–23.
5. *History of Mongolia. XX century*. Moscow: Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sci., 2007. 393 p. (In Russian).
6. *Statistical compilation of Mongolia. 2009–2018 Ulan-Bator, 2010–2019*. 574 p. (In Mongolian).
7. *Program for the development of Russian-Mongolian trade and economic cooperation for 2006–2010*. Moscow, 2006. 17 p. (In Russian).
8. *Rossiya i Mongoliya na puti strategicheskogo partnerstva* [Russia and Mongolia on the path of strategic partnership]. Moscow: Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sci., 2011. 324 p.
9. The creation of the «Northeast Asian Supernet» is estimated at \$ 6.2 billion. *ARD News Agency*. Available at: <http://asiarussia.ru/news/21082/> (accessed 28 October 2019). (In Russian).
10. Statistical data of the International Monetary Fund. *International Monetary Fund*. Available at: <https://www.imf.org/external/russian/> (accessed 29 October 2019). (In Russian).
11. Russia and Mongolia will sign a program to create an economic corridor in 2018. *TASS News Agency*. Available at: <http://tass.ru/vef-2017/articles/4538469/> (accessed 28 October 2019).
12. Zheleznyakov A. S., Rodionov V. A. Mongolia aspires to become "Asian Switzerland". *Russian Council for international Affairs*. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mongoliya-stremitsya-stat-aziatskoy-shveysariyey> (accessed 25 November 2019). (In Russian).

УДК 339.5(517.4)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/29-36

В. О. Намжилова¹, Бурятский научный центр СО РАН, Улан-Удэ, Россия
E-mail: dayavika@yandex.ru

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО РАЙОНА ВНУТРЕННЯЯ МОНГОЛИЯ

Аннотация. Предметом исследования стали внешнеторговые связи китайского региона – Автономного района Внутренняя Монголия (АРВМ). Рассматривая итоги внешнеторговой деятельности за последние два десятилетия, автор отмечает, что в годы высокой положительной экономической динамики АРВМ внешнеторговая квота региона, напротив, имела тенденцию к сокращению. Анализ географической структуры внешней торговли АРВМ свидетельствует о растущей роли сопредельных стран – Монголии и России. Подчёркнуты приоритеты внешнеторговой деятельности АРВМ, озвученные в апреле 2019 г. на втором международном форуме «Один пояс, один путь». Регион намерен продвигать на мировые рынки продукцию своих приоритетных отраслей промышленности, а в импорте больше сосредоточиться на природных ресурсах, включая ввоз угля, нефти, железной руды, древесины.

Ключевые слова: АРВМ, внешняя торговля, внешнеторговая квота, географическая структура, экспорт, поставка электроэнергии, импорт природных ресурсов, выставочная деятельность, китайско-монгольское ЭКСПО, приоритеты внешнеторговой деятельности.

¹ Виктория Очировна Намжилова, кандидат экономических наук, научный сотрудник, Бурятский научный центр СО РАН, Улан-Удэ, Россия.

Для цитирования: Намжилова В. О. Состояние и перспективы внешнеторговой деятельности Автономного района Внутренняя Монголия // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 29–36.

Victoria O. Namzhilova¹, Buryat Scientific Centre of SB RAS, Ulan-Ude, Russia
E-mail: dayavika@yandex.ru

FOREIGN TRADE OF INNER MONGOLIA AUTONOMOUS REGION: CONDITIONS AND PROSPECTS

Abstract. The study researches foreign trade relations of the Chinese region - Inner Mongolia Autonomous Region (IMAR). The article discusses the results of foreign trade over the past two decades. The author notes that, in the years of high positive economic dynamics of IMAR, the foreign trade quota of the region, on the contrary, tended to decrease. Analysis of the geographical structure of foreign trade indicates the growing role of neighboring countries - Mongolia and Russia, especially in terms of imports of natural resources. The foreign trade priorities of IMAR, announced in April 2019 at the second international forum “One Belt, One Road”, are highlighted. The region intends to export the products of its priority industries to world markets, and to import natural resources, including the import of coal, oil, iron ore, and wood.

Keywords: IMAR, foreign trade, foreign trade quota, geographical structure, export, electric power transmission, import of natural resources, exhibition activities, China-Mongolia EXPO, foreign trade priorities.

За годы реформ и открытости внешнеторговые связи Автономного района Внутренняя Монголия (АРВМ) развивались под влиянием политических и экономических мер, принимаемых центральным правительством. Реализация политики внешней открытости началась здесь намного позднее, чем в приморских провинциях КНР – с временным лагом более десяти лет. Периферийное положение автономного района с неразвитой инфраструктурой внешней торговли, слабые импульсы к сотрудничеству со стороны России и Монголии также стали факторами, тормозящими развитие внешних связей АРВМ [1]. При этом продвижение собственного экспорта в значительной мере было ограничено уровнем развития экономики и носило узкоспециализированный характер: на мировом рынке конкурентоспособным товаром местного производства были, главным образом, изделия из кашемира. Тем не менее, торговля с зарубежными странами развивалась стабильно с положительной динамикой, география стран расширялась.

¹ Victoria O. Namzhilova, Candidate of Sciences (Economics), Research Fellow, Buryat Scientific Centre of SB RAS, Ulan-Ude, Russia.

For citing: Namzhilova V.O. Foreign trade of Inner Mongolia Autonomous Region: conditions and prospects // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. № 3. P. 29–36.

В 2018 г. внешнеторговый оборот АРВМ превысил 15 млрд долл. (103,4 млрд юаней), увеличившись в 7,7 раз к показателю 2000 г. В масштабах Китая эти объёмы более чем скромны и составляют менее 1% общенационального показателя. По внешнеторговому обороту АРВМ занимает 25-е место в стране, меньший уровень внешней торговли показывают только провинции Хайнань, Гуйчжоу, Ганьсу, Цинхай, а также Нинся-Хуэйский и Тибетский автономные районы. Согласно таможенной статистике, в 2018 г. темпы роста внешней торговли АРВМ (9,9%) стали самыми высокими в стране, а товарооборот с зарубежными странами достиг исторического рекорда, поскольку впервые превысил планку в 100 млрд юаней (15,68 млрд долл.) [2].

Структура внешнеторгового баланса АРВМ характеризуется постоянно растущим отрицательным сальдо. Если показатели экспорта и импорта в 2000 г. были сопоставимы – на уровне одного млрд долл., то к 2018 г. импорт значительно превышает экспорт (табл. 1).

Таблица 1

Внешнеторговый оборот АРВМ в 2000–2018 гг., млн долл. США

Год	Внешняя торговля	Экспорт	Импорт	Сальдо	Внешнеторговая квота, %
2000	2035,96	1021,85	1014,11	7,74	10,96
2005	5161,90	2064,89	3097,01	-1032,12	10,66
2010	8718,94	3334,85	5384,09	-2049,24	4,94
2015	12783,91	5673,44	7110,47	-1437,03	4,44
2016	11701,00	4471,00	7230,00	-2759,00	4,26
2017	13873,52	4877,96	8995,56	-4117,60	5,84
2018	15686,55	5751,68	9934,87	-4183,19	5,98

Источник: [3]

В отличие от приморских провинций Китая, где многие производства изначально в ходе экономических преобразований создавались с ориентацией на экспорт, в АРВМ формировалась отраслевая структура, обеспечивающая удовлетворение внутреннего спроса. Это были в основном отрасли тяжёлой промышленности, связанные с добычей и первичной переработкой природных ресурсов. В годы «энергетического бума» в 2000-е гг. высокая ориентация экономики АРВМ на внутренний рынок Китая стала ещё более очевидной: удельный вес внешнеторгового оборота в валовом региональном продукте, характеризующий внешнюю открытость экономики региона, снизился с 10,9% в 2000 г. до 4,9% в 2010 г. На сегодняшний день этот показатель составляет менее 6% и является одним из самых низких не только среди приграничных регионов, но и в целом по стране (к примеру, внешнеторговая квота в среднем по Китаю в 2018 г. составила 33,9%).

Географическая структура внешней торговли АРВМ представлена очень широко и охватывает более чем 160 стран и регионов мира. Примечательно, что значительный рост импорта из сопредельных стран в последние годы меняет географию внешнеторгового оборота АРВМ, где совокупная доля Монголии и России приблизилась к 50%. Помимо этого, традиционно стабильные торгово-экономические отношения связывают регион с такими странами, как Австралия, США, Япония, Вьетнам, Иран (рис. 1). Доля остальных стран составляет около 1% и менее.

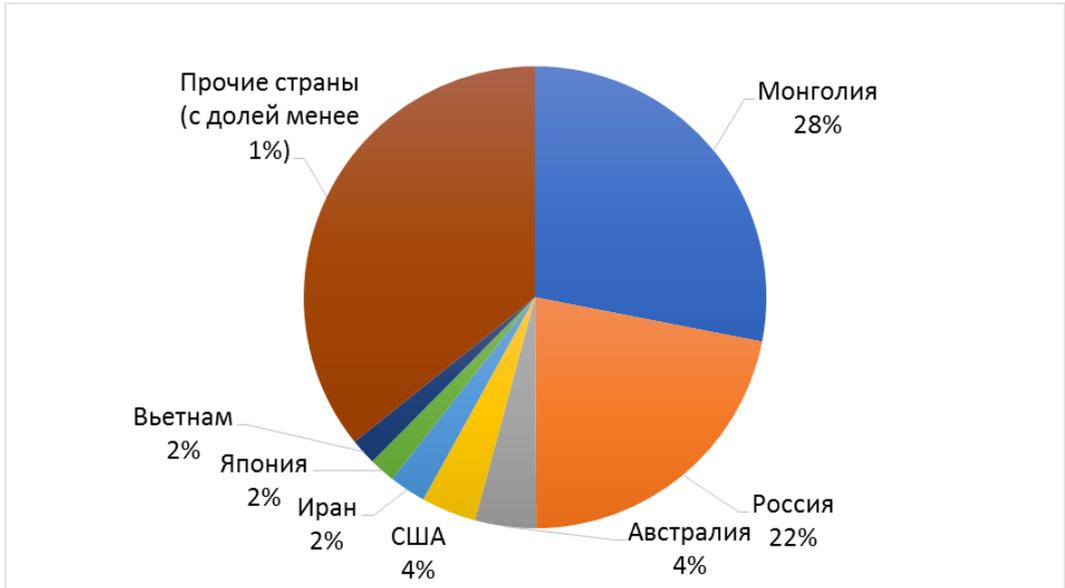


Рис. 1. Географическая структура внешней торговли АРВМ в 2018 г., доля стран в % (Источник: [4])

Во всём многообразии внешнеторговых связей АРВМ особо следует выделить его торговлю с Монголией, поскольку роль региона в монголо-китайских экономических отношениях крайне важна. Имея протяженную границу с Монголией с девятью пограничными переходами, АРВМ обеспечивает до 60% внешней торговли между двумя странами. Участие региона в российско-китайской торговле намного скромнее: на АРВМ приходится до 3% торговли между Россией и Китаем. В целом, данные последних лет показывают, что торговля АРВМ с сопредельными странами формируется за счёт растущего импорта (табл. 2).

В 2018 г. совокупный экспорт АРВМ составил 5,7 млрд долл., или 37,9 млрд юаней (рост на 14,4%). Товарная структура регионального экспорта представлена различными товарами, включая сельскохозяйственную продукцию, стальные изделия, механизмы и электрооборудование, а также органические химикаты (рис. 2). На мировом рынке высоким спросом пользуется продукция сталелитейного гиганта

Baotou Steel: сталь для автомобильной промышленности, бытовых электроприборов, нефтегазового сектора, судостроения и строительства, а также специальные легированные стали. Основными рынками сбыта традиционно являются Южная Корея и Европа, но в последние годы экспорт осваивает новые рынки в Юго-Восточной Азии, Латинской Америке, а также на Ближнем Востоке.

Таблица 2

**Внешнеторговый оборот АРВМ с сопредельными странами,
млн долл. США в текущих ценах**

Год	ВТО, всего	Экспорт	Импорт	Сальдо
Монголия				
2016	2807,00	409,00	2398,00	-1989,00
2017	3909,18	415,12	3494,06	-3078,94
2018	4965,24	467,50	4497,74	-4030,24
Россия				
2016	2773,00	628,00	2145,00	-1517,00
2018	2998,35	406,18	2592,17	-2185,99

Источник: [4]

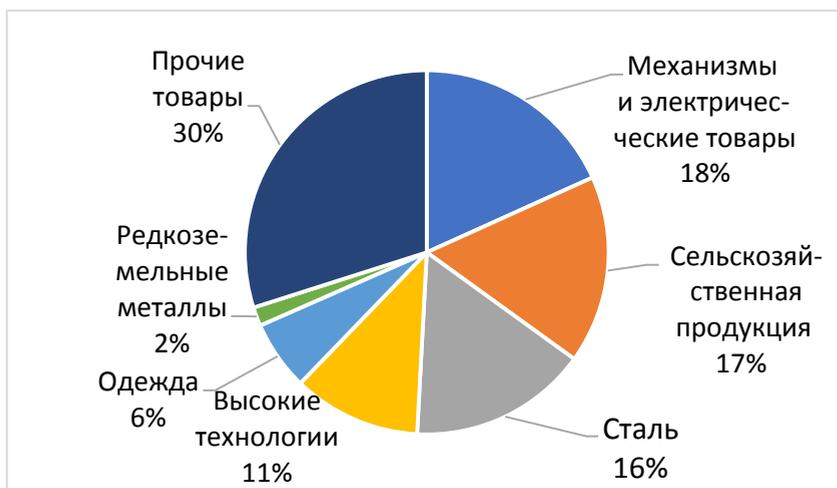


Рис. 2. Товарная структура экспорта АРВМ в 2018 г. (Источник: [4])

Особенной статьёй экспорта АРВМ является поставка электроэнергии в южные аймаки Монголии, где ведётся масштабная разработка месторождений угля, железной руды, золота, меди. При этом экспорт электроэнергии растёт и по прогнозам будет только расширяться [5]. Так, если за первые четыре месяца 2017 г. по се-

ми трансграничным линиям электропередач было поставлено 103,8 млн кВт/ч, то за первое полугодие 2019 г. через один только пограничный переход Ганцмод было поставлено 649 млн кВт/ч на общую сумму 390 млн юаней [6].

Мы уже отмечали, что АРВМ значительно увеличивает импорт в последние годы. В 2018 г. импорт составил 9,9 млрд долл., или 65,57 млрд юаней, рост к предыдущему году составил 7,5%. АРВМ специализируется на ввозе угля, медной руды, железной руды и других сырьевых товаров, в большинстве своём из соседней Монголии (рис. 3). По прогнозам, развитие добывающих производств в Монголии и поставки полезных ископаемых с осваиваемых месторождений Оюутолгой и Тавантолгой в ближайшем будущем будут расширяться [7].

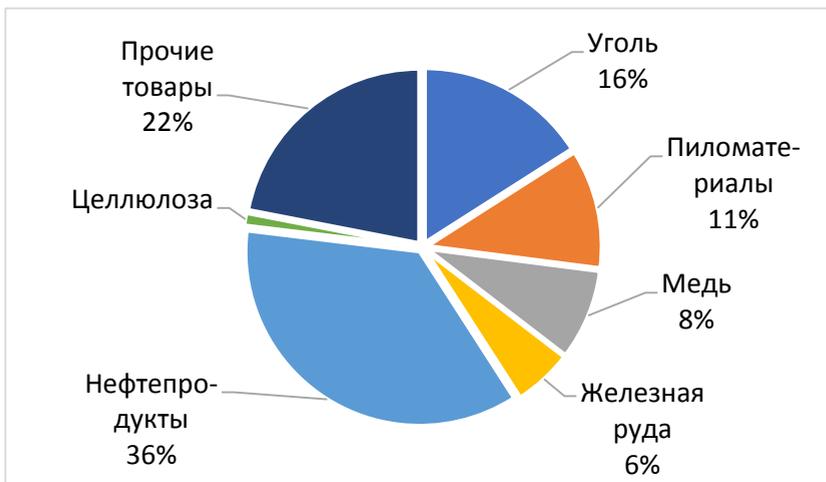


Рис. 3. Товарная структура импорта АРВМ в 2018 г. (Источник: [4])

Необходимо отметить, что в целях расширения внешнеторговых связей большое развитие получает выставочная деятельность. В приграничном городе Маньчжурия регулярно проводится Китайская (Маньчжурская) северная международная научно-техническая выставка. Мероприятие проводится Министерством науки и техники КНР и является специализированной выставкой научно-технических достижений и инновационных технологий. Более 200 участников из России, Монголии, Таиланда, Индии, Дании, Германии и других стран презентуют новинки в сфере науки, техники, пищевой и сельскохозяйственной отрасли. Китайские участники выставки представляют различные строительные материалы, деревообрабатывающие машины, автомобили и автозапчасти, достижения сельского хозяйства и пищевые продукты.

В 2015 г. дан старт китайско-монгольскому ЭКСПО, которое является важной платформой для развития экономического сотрудничества и культурного обмена

между Китаем и Монголией. Наиболее высокий интерес бизнес-сообщества обеих стран проявляют в области энергетики, обработки сельскохозяйственной и животноводческой продукции, торговли и логистики, строительства инфраструктуры. Если первые два ЭКСПО (2015 и 2017 гг.) прошли в г. Хух-Хото, то третье китайско-монгольское ЭКСПО в 2019 г. прошло в г. Улаанцав (*кит.* Уланчаб) – крупном формирующемся транспортном узле АРВМ. С каждым разом повестка ЭКСПО расширяется, включая Совещание по торгово-экономическому сотрудничеству Монголии, Гонконга, Макао и АРВМ, Форум по вопросам регионального сотрудничества Северо-Восточной Азии, Китайско-монгольский форум по стандартизации, Форум по сотрудничеству в оказании правовых услуг Монголии и Китая в торгово-экономической сфере, Китайско-монгольский форум по внедрению технологий и инновационному сотрудничеству и т.д. Помимо указанных крупнейших мероприятий в АРВМ проводится множество других международных выставок и тематических форумов, способствующих налаживанию плодотворных связей с зарубежными партнёрами, развитию внешнеторгового потенциала региона.

Приоритеты внешнеторговой деятельности АРВМ были озвучены в апреле 2019 г. на втором международном форуме «Один пояс, один путь». Регион намерен продвигать на мировые рынки продукцию своих приоритетных отраслей промышленности (металлургия, переработка сельскохозяйственной продукции, химическая промышленность и др.), а в импорте больше сосредоточиться на природных ресурсах, включая ввоз угля, нефти, железной руды, древесины [8]. Таким образом, заявленная сырьевая направленность импорта свидетельствует о готовности осуществлять переработку и создавать добавленную стоимость. Представляется, что внешнеторговая деятельность АРВМ будет рассматриваться как один из драйверов экономики региона, потому главный тренд на ближайшие годы – наращивание товарооборота. При этом сопредельные Монголия и Россия представляют интерес, главным образом, как поставщики природных ресурсов. Иницилируемые Китаем инфраструктурные проекты в рамках создания трехстороннего экономического коридора лишь подтверждают эти намерения.

Список литературы

1. Намжилова, В. О. Экономическое развитие Автономного района Внутренняя Монголия в начале XXI века // Проблемы Дальнего Востока. – 2019. – № 3. – С. 73–81.
2. Темпы роста внешнеторгового оборота АРВМ в 2018 г. стали самыми высокими в Китае // Информационное агентство Жэньминь ван. – URL: <http://nm.people.com.cn/n2/2019/0208/c196667-32618589.html> (дата обращения: 30.03.2019). – Кит.
3. Государственное статистическое управление КНР. – URL: <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103> (дата обращения: 31.12.2019). – Кит.
4. Данные Статистического управления АРВМ. – URL: <http://tj.nmg.gov.cn/nds/j/index.html> (дата обращения: 31.12.2019). – Кит.

5. Заместитель председателя АРВМ Чжан Цзяньмин: в прошлом году 2/3 внешней торговли АРВМ пришлось на страны «Одного пояса и Одного пути». – URL: <http://finance.sina.com.cn/wm/2017-05-24/doc-ifyfkqwe0981333.shtml> (дата обращения: 30.03.2019). – Кит.

6. Поставки электроэнергии в Монголию через пограничный переход Ганцмод превысили 7 млрд. кВт/ч. – URL: http://www.nmg.gov.cn/art/2019/7/24/art_152_273636.html (дата обращения: 12.10.2019). – Кит.

7. Отгонсайхан, Н. Прогноз экспорта и импорта товаров Монголии // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 6. – С. 24.

8. Продвижение электроэнергетических и угольных компаний АРВМ на зарубежные рынки. – URL: <https://finance.sina.com.cn/roll/2019-04-24/doc-ihvhiewr7976146.shtml> (дата обращения: 31.12.2019). – Кит.

References

1. Namzhilova V.O. Ekonomicheskoe razvitie Avtonomnogo raiona Vnutrennyaya Mongoliya v nachale XXI veka [Economic development of the Autonomous Region of Inner Mongolia at the beginning of the XXI century]. *Problemy Dal'nego Vostoka*, 2019, no. 3, pp. 73–81.

2. The growth rate of foreign trade turnover of AWP in 2018 became the highest in China. *Renmin Wang Information Agency*. Available at: <http://nm.people.com.cn/n2/2019/0208/c196667-32618589.html> (accessed 30 March 2019). (In Chinese).

3. *State Statistical Office of the PRC*. Available at: <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103> (accessed 31 December 2019). (In Chinese).

4. *Data from Shenyang Customs for January-November 2018*. Available at: <http://tj.nmg.gov.cn/nds/index.html> (accessed 31 December 2019). (In Chinese).

5. *Deputy Chairperson of AWPM Zhang Jianming: Last year, 2/3 of the foreign trade of AWPM fell on the countries of «One Belt and One Way»*. Available at: <http://finance.sina.com.cn/wm/2017-05-24/doc-ifyfkqwe0981333.shtml> (accessed 30 March 2019). (In Chinese).

6. *Electricity supplies to Mongolia through the Gantsmod border crossing exceeded 7 billion kW/h*. Available at: http://www.nmg.gov.cn/art/2019/7/24/art_152_273636.html (accessed 12.10.2019). (In Chinese).

7. Otgonsayhan N. Prognoz eksporta i importa tovarov Mongolii [Forecast of export and import of goods of Mongolia]. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii (Baikal'skii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i prava)*, 2012, no. 6, p. 24.

8. *Promotion of ARVM Electricity and Coal Companies to Foreign Markets* Available at: <https://finance.sina.com.cn/roll/2019-04-24/doc-ihvhiewr7976146.shtml> (accessed 31 December 2019). (In Chinese).

УДК 338.1:004(470):339.9

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/37-52

И. П. Черная¹, Тихоокеанский государственный медицинский университет
Министерства здравоохранения Российской Федерации, г. Владивосток, Россия
E-mail: rinach55@yandex.ru

ИННОВАЦИОННЫЕ КОНТУРЫ ГЕОЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РОССИИ В ЦИФРОВОЙ ЭПОХЕ

Аннотация. В условиях распространения технологий и инноваций четвёртой промышленной революции вопросы формирования цифровой экономики в России приобретают важное значение. Оно определяется в том числе необходимостью повышения геоэкономической конкурентоспособности страны на мировых рынках. Поэтому в статье предпринята попытка переосмысления базовых положений геоэкономики в контексте усиления глобальной конкуренции и вызванного им стремлением развитых государств к инновационному перепозиционированию на основе развития цифрового потенциала. Рассматривая существующие подходы к оценке воздействия цифровой революции на глобальные процессы, автор выделяет геоэкономические особенности современного этапа глобализации как глобализации 4.0. Данный период глобализации связан с цифровизацией и цифровой трансформацией экономики и общества и имеет национальную, региональную, отраслевую и профессиональную специфику. Анализ геоэкономических вызовов цифровизации России на национальном и макрорегиональном уровне постсоветского пространства показывает сохранение страной статуса геоэкономического полюса силы. Угрозы и риски цифрового отставания РФ рассмотрены на основе данных докладов Всемирного банка «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для России» и Евразийского банка развития – доклад «Цифровой потенциал стран – участниц ЕАБР». Это позволило сделать вывод, что для укрепления положения геоэкономического лидера в макрорегионе и повышения геоэкономической конкурентоспособности на глобальной арене РФ необходимо преодолеть противоречие между темпами цифровизации как процесса внедрения цифровых инноваций и уровнем и

¹Ирина Петровна Черная, доктор экономических наук, профессор, Тихоокеанский государственный медицинский университет Министерства здравоохранения Российской Федерации, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Черная И. П. Инновационные контуры геоэкономической конкурентоспособности России в цифровой эпохе // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 37–52.

глубиной цифровой трансформации, обусловленной изменением образа мышления и деятельности всех субъектов цифрового общества. Данное противоречие носит характер ключевой проблемы для страны и может быть преодолено на основе реализации программ развития информационной компетентности населения России всех возрастов с принятием во внимание отраслевой и профессиональной специфики в регионах страны.

Ключевые слова: геостратегия, геостратегический центр силы, геофинансы, геоэкономика, геоэкономическая конкурентоспособность, геоэкономическая конкуренция, геоэкономический полюс силы, геоэкономические инновации, геоэкономические ресурсы, глобализация 4.0, инновации, информация, цифровая революция, цифровая экономика, цифровая трансформация, цифровизация, цифровой потенциал, цифровой протекционизм, цифровые инновации, четвёртая промышленная революция.

Irina P. Chernaya¹, Pacific State Medical University, Vladivostok, Russia
E-mail: rinach55@yandex.ru

INNOVATIVE CONTOURS OF RUSSIAN GEOECONOMIC COMPETITIVENESS IN THE DIGITAL AGE

Abstract. In the context of technological progress and innovations of the fourth industrial revolution, the issues of forming the digital economy in Russia are becoming important being also determined by the need to improve the country's geoeconomic competitiveness in world markets. Therefore, the article attempts to rethink the basic principles of geoeconomics in the context of increased global competition and the striving of developed countries for innovative re-positioning based on the development of digital potential. The author considers the existing approaches to assessing the impact of the digital revolution on global processes and highlights the geoeconomic features of the modern stage of globalization as globalization 4.0. This period of globalization is associated with digitalization and the digital transformation of the economy and society and has national, regional, sectoral and professional characteristics. Analysis of the geoeconomic challenges of Russian digitalization at the national and macro-regional levels of the post-Soviet space shows that the country has retained the status of a geoeconomic pole of power. The threats and risks of Russia's digital lag are based on the data from the World Bank's "Competition in the Digital Age: Strategic Challenges for Russia" and the Eurasian De-

¹Irina P. Chernaya, Doctor of Economics, Professor, Pacific State Medical University, Vladivostok, Russia.
For citing: Chernaya Irina P. Innovative contours of Russian geoeconomic competitiveness in the digital age // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. № 3. P. 37–52.

velopment Bank report “Digital Potential of EABR Member Countries”. This allowed us to conclude that in order to strengthen the position of the geoeconomic leader in the macroregion and increase geoeconomic competitiveness in the global arena of the Russian Federation, it is necessary to overcome the contradiction between the pace of digitalization as a process of introducing digital innovations and the level and depth of digital transformation due to a change in the way of thinking and activity of all subjects of the digital society. This contradiction is a key problem for the country and can be overcome through implementing the programs of developing informational competence of the Russian population of all ages, taking into account the industry and professional specifics in the country's regions.

Keywords: geostrategy, geostrategic power center, geofinance, geoeconomics, geoeconomic competitiveness, geoeconomic competition, geoeconomic power pole, geoeconomic innovation, geoeconomic resources, globalization 4.0, innovation, information, digital revolution, digital economy, digital transformation, digitalization, digital potential, digital protectionism, digital innovation, fourth industrial revolution.

Введение

Возникновение и бурное распространение цифровой революции приводит к серьёзным изменениям на мировой арене, связанным с беспрецедентными масштабами распространения информации как важнейшего геоэкономического ресурса. По экспертным оценкам, каждый день отправляется 207 миллиардов электронных писем, выкладывается 8,8 миллиарда видео на YouTube, осуществляется 4,2 миллиарда поисковых запросов в Google и делается 152 миллиона звонков в Skype. В этом цифровом, не имеющим границ пространстве смена декораций политических и экономических, явных и скрытых столкновений действующих и малоизвестных акторов становится настолько стремительной, что осложняется проведение не только полноценного научного анализа текущей ситуации, но и её футурологических/прогностических оценок. Яркой иллюстрацией этого является высказывание американского исследователя Д. Рашкоффа, который, полемизируя с Э. Тофлером, считавшим, что в XX в. будущее наступало слишком быстро и люди не справлялись с этой скоростью, утверждает, что будущее уже наступило, а вместе с ним и новое восприятие реальности. Современное общество живет в моменте связывающего всё информационного потока. Поэтому не нужно думать о том, как адаптироваться к будущему, а необходимо жить в мире, где всё происходит одновременно и прямо сейчас. Это отражается не только в культуре потребления, развитии созданных в индустриальную эпоху политических институтов. Особое влияние цифровая культура оказывает на экономику, прежде всего на финансовый рынок, где, напри-

мер, будущая стоимость акций постепенно теряет свою ценность. Теперь гораздо важнее стоимость в реальном времени [1]. Очевидно, что в новых условиях цифровой революции необходимо переосмысление базовых положений геоэкономики как науки, изучающей стремление современных государств разработать особую стратегию поведения, ориентированную на повышение конкурентоспособности страны на основе её инновационного перепозиционирования, завоевания дополнительных ресурсов и развития цифрового потенциала. В этом контексте заслуживает повышенного внимания проблема геоэкономических инноваций как нововведений, новых элементов, способов перераспределения мировых ресурсов и дохода, влияющих на повышение конкурентоспособности субъектов мирового хозяйства [2]. С учётом неоднозначного геоэкономического положения России на современном мировом рынке такое переосмысление имеет важное значение для развития экономической науки и хозяйственной практики. В рамках данной статьи рассмотрим изменение геоэкономической конкурентоспособности нашей страны, обусловленное сменой основных глобальных трендов.

Особенности международной конкуренции в условиях глобализации 4.0

Одним из наиболее важных факторов развития современной геоэкономики становится изменение форматов глобализации. Название её нового этапа – «глобализация 4.0» получило официальную поддержку на Всемирном экономическом форуме в Давосе не столько как признание влияния четвёртой промышленной революции на глобальную экономику, сколько как обозначение приближающегося сдвига в глобализованных структурах, вызванного цифровыми технологиями в сочетании с быстро меняющейся мировой экономикой, социальным неравенством и политической напряжённостью как на международном уровне, так и внутри отдельных стран [3]. Данный феномен уже оказался в центре внимания многих исследователей, которые вслед за Клаусом Швабом – автором концепции «Индустрия 4.0» пытаются определить направления и масштабы перемен современной глобальной экономики как всё более конфликтной, многополярной, предвещающей фрагментированный, но связанный мир [4].

В этом мире складываются новые факторы международной конкурентоспособности, связанные прежде всего с потенциалом и скоростью внедрения цифровых технологий в производственные процессы различных стран. Согласно данным китайской компании Huawei, в 2016 г. цифровая экономика во всём мире оценивалась в 11,5 трлн долл., или 15,5% мирового ВВП. Ожидается, что она будет расти в два раза быстрее, чем «аналоговая» экономика, и к 2025 г. её вклад в мировой ВВП может достигнуть более 24%. В геоэкономических координатах вполне закономерен вопрос о лидерах новой эпохи. Рассматривая данную про-

блему, Т. Петерсен выделяет три основных центра цифровой конкуренции с учётом динамики роста ВВП и ВВП на душу населения: западную индустриальную экономику, развивающиеся экономики стран Азии и Африки. Рисками для этих полюсов конкуренции исследователь называет не только темпы цифровой трансформации, но и старение населения и государственный долг, что может стать тормозом для стран Запада. Напротив, в государствах Азии и Африки, несмотря на существующие проблемы экономического роста, есть возможности для технологического скачка. Например, без установки стационарного телефона установить мобильную связь и, следовательно, оказаться на том же технологическом уровне, что и промышленно развитая страна [5]. Этот фактор конкурентоспособности отмечается и М. Мюхлейзенем [6], подчёркивающим, что менее развитые страны являются лидерами цифровизации во многих областях, таких как мобильные платежи (Кения), цифровая регистрация земли (Индия) и электронная коммерция (Китай). Важнейшим преимуществом этих стран стало отсутствие устаревшей инфраструктуры внедрения инноваций.

Необходимо отметить, что лидерство в глобализации 4.0 остается дискуссионным вопросом. Р. Болдуин утверждает, что глобализация 1.0 и 2.0 помогла G7. Глобализация 3.0 создала возможности для прорыва шести развивающихся странам, которые предлагает называть «Rapidly Industrialising 6», или сокращенно I6 – Китай, Южная Корея, Индия, Польша, Индонезия, Таиланд. При этом особенностью первых глобализаций было использование национальными экономиками своих сравнительных преимуществ, в рамках третьей глобализации в выигрыше оказались фирмы, которые смогли повысить конкурентоспособность, комбинируя национальные источники сравнительных преимуществ на основе международных производственных сетей. Победителей глобализации 4.0. нужно искать не на уровне стран или отраслей, а стадий производства и конкретных профессий [7]. Влияние цифровизации на экономику разных стран признаётся достаточно противоречивым. Это прослеживается прежде всего на рынке труда, где, по прогнозам экспертов, в течение следующих 10–15 лет значительные потери рабочих мест маловероятны, но с 2040/50 гг. эффекты разрушения рабочих мест могут перевесить их потери. Предполагается, что человеческие ресурсы будут всё больше заменяться производственным капиталом и технологиями, именно в эту область сместится распределение доходов. Как следствие, доля заработной платы в общественном доходе будет снижаться, особенно для низкоквалифицированных работников [8]. Для снижения рисков изменения конкурентных позиций государств в процессе цифровой трансформации и сохранения социальной стабильности прогнозируется изменение характера государственной социальной политики: современное общество потребления должно приблизиться к «общему пользованию и заботе о людях» («sharing and caring») – идейной сердцевине глобализации 4.0 [9].

Заслуживает внимания и анализ формирующихся цифровых инноваций как подсистемы геоэкономических инноваций новой эпохи. Как утверждают эксперты американской компании Mendix Inc., цифровые инновации по своей сути представляют использование цифровых технологий и приложений для улучшения существующих бизнес-процессов и повышения эффективности рабочей силы, повышения качества обслуживания клиентов и запуска новых продуктов или бизнес-моделей. Цифровые инновации предшествуют цифровой трансформации общества и экономики, которая определяется как переход от индустриальной эпохи, характеризующейся аналоговыми технологиями, к эпохе знаний, основанной на цифровых технологиях [10]. Среди таковых в последнее время всё большее внимание уделяется искусственному интеллекту. В этом плане особый геоэкономический смысл приобретают слова президента России В. В. Путина, сказанные 1 сентября 2017 г. в рамках Всероссийского открытого урока о том, что за искусственным интеллектом будущее, именно в этой области сосредоточены колоссальные возможности и трудно прогнозируемые угрозы: тот, кто станет лидером в этой сфере, будет властелином мира. Неслучайно в научной литературе наблюдается повышенная активность изучения проблем цифровой конкурентоспособности стран, в том числе и потому, что «цифровой протекционизм» может стать реальным тормозом для современной глобализации, единственный сектор развития которой сейчас заключён в цифровой экономике [11].

Таковы лишь некоторые особенности нового этапа глобализации, ключевыми характеристиками которого являются возникновение цифровых инноваций и последующая цифровизация как процесс внедрения цифровых технологий для повышения эффективности и результативности всех процессов в производстве, бизнесе, науке, социальной сфере и повышения уровня и качества жизни населения. Цифровизация экономики как основной фактор цифровой революции носит глобальный характер, но темпы её распространения, как и скорость цифровой трансформации, имеют не только национальную, региональную, отраслевую и даже профессиональную специфику. Рассмотрим геоэкономические аспекты возможностей вхождения в новую глобализацию у России.

Геоэкономические вызовы цифровизации России

В новых условиях цифровой революции понимание геоэкономики как науки, изучающей экономические вопросы распределения и перераспределения ресурсов на основе выбора конкурентной стратегии государства с учётом факторов глобального и локального развития, нуждается в значительном дополнении. Выделенные нами ранее особенности данной науки стадии постглобализации, включая формирование и реализацию странами геостратегий самообеспечения стратегическими ресурсами, в том числе геофинансами, для создания устойчивых конкурентных

преимуществ в международной сети [12], необходимо расширить за счёт вовлечения в предметное поле анализа факторов и результатов цифровой революции.

Прежде всего проанализируем изменения геоэкономических сил в мировой экономике. В соответствии с законом «полюса» О. Арина, в геоэкономическом пространстве такой статус получает страна, которая обладает превосходством экономической мощи над экономическим потенциалом вслед идущего государства как минимум в два раза. Геостратегическим центром силы страна становится, если объём её внешнеполитического потенциала превосходит аналогичный показатель конкурента как минимум в 2 раза на региональном уровне и в 4 раза на глобальном [13].

По прогнозам МВФ [14], в 2019 г. ВВП США составит почти 21,35 трлн долл. США. Эта страна по-прежнему возглавляет рейтинг стран по абсолютному показателю ВВП, однако она уже не может считаться глобальным геоэкономическим полюсом силы, т.к. показатель следующего в рейтинге Китая почти 14,2 трлн долл. США. Таким образом, разрыв между лидерами рейтинга составляет 1,5 раза, что меньше требуемого по закону «полюса». При этом КНР остаётся региональным лидером: ВВП Японии, по экспертным оценкам, составит около 5,2 трлн долл. Отметим, что такое положение наблюдается с 2010 г. США остаются региональным лидером в Северной Америке (ВВП Канады 1,82 трлн долл. США). Россия с ВВП в 1,7 трлн долл. США сохраняет роль регионального лидера на постсоветском пространстве: Казахстан имеет 190,1 млрд долл. США.

Расчёт показателя геостратегического центра силы значительно затруднён, т.к. по методике О. Арина необходимы показатели, характеризующие расходы на внешнюю политику и складывающиеся из финансовых потоков, закладываемых в бюджет страны и реализуемых через аппарат внешней политики (министерство иностранных дел, министерство обороны, информационно-пропагандистские службы, пограничная охрана, внешнеэкономические организации, службы внешней безопасности или разведки и т.д.). Поэтому ограничимся информацией по военным расходам. Показательны данные ежегодного доклада Стокгольмского международного института исследования проблем мира (SIPRI). Лидером в рейтинге расходов являются США, которые впервые с 2010 года в 2018 году увеличили их на 4,6%, и они достигли 649 млрд долл., что равно совокупным тратам следующих в рейтинге восьми стран. На втором месте в рейтинге Китай, увеличивший свои расходы на 5% – до 250 млрд долл. В целом военные расходы в мире в 2018 г. составили 1,8 трлн долларов, что на 2,6% выше показателей предыдущего года [15].

Подобный анализ расклада сил в условиях цифровой революции является неполным, т.к. не учитывает инновационные форматы конкуренции, требующие оценки рисков и угроз, не только на международном, государственном, региональном уровнях. Как показывает анализ, глобализация 4.0. сопровождается усилением отраслевых и профессиональных вызовов. Поэтому для оценки возможностей фор-

мирования геостратегии, соответствующей императивам эпохи, для укрепления или достижения положения геэкономического лидера как полюса и/или центра силы необходимо учитывать возрастающее влияние цифровизации на экономику. Учитывая ограниченность исследований по этому вопросу, воспользуемся данными отчета McKinsey, в соответствии с которыми в США объём цифровой экономики уже достиг 10,9% от ВВП, а ожидаемый прирост стоимости, создаваемый цифровыми технологиями, к 2025 г. может составить 1,6–2,2 трлн долл. КНР имеет сопоставимые показатели, и к 2025 г. эксперты прогнозируют рост объёма цифровой экономики до 22%. Россия отстаёт и в объёме, и динамике цифровизации. В 2015 г. объём цифровой экономики в нашей стране составил 3,9% ВВП, к 2025 г. он может увеличиться до 8–10% и составить от 19 до 34% общего ожидаемого роста ВВП. По уровню цифровизации частных компаний РФ также отстает от стран-лидеров. Объём инвестиций частных компаний в цифровизацию составляет пока всего 2,2% от ВВП, тогда как в США он достигает 5%, в странах Западной Европы – 3,9%, в Бразилии – 3,6%. По оценкам экспертов, разным будет и влияние цифровизации на рынок труда: в КНР и России до 18% работников будут вынуждены сменить род деятельности, в США данный показатель составит 22%, в Японии – 26% [16]. Конечно, приведённые данные не позволяют создать полную картину рисков и угроз цифрового отставания РФ от лидеров. Однако вполне очевидно, что такие темпы развития цифровой революции в нашей стране не позволят ей сохранять, а тем более увеличивать конкурентоспособность на мировом рынке. Сфера геэкономической конкуренции в современный период смещается в цифровую экономику, и для обеспечения экономической безопасности государства необходима не столько цифровизация, сколько усиленная политической волей государства цифровая трансформация экономики как непрерывный процесс преобразования и повышения эффективности бизнеса путём изменения образа мышления и деятельности всех субъектов цифрового общества. Для создания проактивных механизмов цифровой трансформации необходимо проанализировать проблемы и перспективы цифровизации российской экономики.

Проблемы и перспективы цифровизации в России

Для определения основных направлений решения поставленной задачи воспользуемся двумя экспертными исследованиями, связанными с изучением различных сторон цифровизации и цифровой трансформации.

В сентябре 2018 г. Всемирный банк опубликовал подготовленный в сотрудничестве с Институтом развития информационного общества (ИРИО), Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации и другими российскими организациями доклад о развитии цифровой экономики в РФ «Конкуренция в цифровую эпоху: стратегические вызовы для России», в котором страна охарактеризо-

вана как претендент на роль одного из глобальных цифровых лидеров. Созданная для данного исследования методика оценки уровня развития цифровой экономики – Digital Economy Country Assessment (DECA) помогает выявить ключевые пробелы, проблемы и возможности для будущего роста, а также области, требующие более тщательного анализа. Основой исследования является изучение трёх групп факторов, обеспечивающих экономические и социальные преобразования: нецифровых факторов (политика, стратегическое планирование, лидерство и институты, законодательство, человеческий капитал, инновации, деловая среда, доверие и безопасность); цифровых факторов (цифровая инфраструктура, совместно используемые цифровые платформы и нарождающиеся цифровые технологии); цифрового сектора экономики (сектор информационно-коммуникационных технологий, а также сектор контента и средств массовой информации). Данные факторы оказывают воздействие на государственный и частный секторы, а также на общество в целом (цифровые граждане и потребители), поэтому в методике предусмотрена оценка цифровой трансформации названных секторов, которая оказывает существенное воздействие на экономические и социальные процессы, прежде всего на экономический рост, рынок труда и качество обслуживания. Каждая предметная область оценивается по пятибалльной системе и характеризуется набором из пятнадцати показателей, включающих количественные (в том числе используемые международными организациями) и качественные, характеризующие важные аспекты развития, но не имеющие метрик. Согласно полученным результатам РФ имеет экспертную оценку на уровне 4 баллов по 5 показателям (человеческий капитал, доверие и безопасность, цифровая инфраструктура, цифровые платформы и новые цифровые технологии) и на уровне 3 баллов по 10 показателям (государственная политика и стратегическое планирование, лидерство и институты, законодательство, НИОКР и инновации, бизнес среда, цифровой сектор экономики, цифровая трансформация госсектора, цифровая трансформация бизнеса, цифровые граждане, социальные и экономические эффекты) [17]. Это позволяет сделать определённые выводы в контексте геоэкономических задач государства в новой эпохе. Как и в предыдущие периоды, наша страна обладает большим ресурсным потенциалом, в данном случае цифровым, – как готовности и возможности РФ включиться в глобальную цифровую экономику, однако по-прежнему ей не хватает эффективных институциональных механизмов управления, обеспечивающих проведение проактивной конкурентной политики в новых сферах и нарождающихся рынках для развития собственного геоэкономического пространства. Подобные выводы подкрепляются и анализом других исследований.

С точки зрения развития РФ как регионального геоэкономического полюса силы на постсоветском пространстве особое значение имеет изучение цифрового потенциала страны с учётом данного региона. В этом плане представляет интерес до-

клад «Цифровой потенциал стран – участниц ЕАБР» [18], подготовленный сотрудниками Центра интеграционных исследований Дирекции по аналитической работе Евразийского банка развития (ЕАБР) в июле 2019 г. В нём особое внимание уделено сравнению динамики роста доступа к интернету населения и индекса цифрового внедрения (ИЦВ), рассчитываемого Всемирным банком. Значимость этих показателей определена фундаментальной ролью Интернета в цифровой экономике для создания особой экосистемы, меняющей кардинальным образом характер и конкурентоспособность традиционных сфер. Индекс цифрового внедрения используется в 180 странах и фиксирует уровень распространения и использования цифровых технологий тремя главными агентами экономики: бизнесом, населением и государством. На основе индикаторов по трём экономическим участникам рассчитывается среднестатистический общий индекс ИЦВ.

В соответствии с результатами исследования цифровыми лидерами в регионе являются Россия, Казахстан и Армения. При этом РФ с показателем 0,74 удерживает первенство в ИЦВ (значения показателей Казахстана и Армении соответственно 0,67 и 0,62). По индикатору бизнеса, который включает в себя технологии, необходимые для повышения производительности и ускорение общего роста бизнеса, Россия с Арменией со значением показателя 0,71 уступают Беларуси с её показателем 0,74. По индикатору населения, характеризующего технологии, необходимые для расширения возможностей и повышения благосостояния людей, Россия также лидирует со значением показателя 0,70, далее следуют Беларусь (0,66) и Казахстан (0,57). По индикатору госсектора, который позволяет представить уровень развития технологий для повышения эффективности предоставления услуг для правительства, РФ занимает второе место со значением показателя 0,82, что на 0,02 меньше значения показателя Казахстана. Как видим, показатель индикатора госсектора является наибольшим для России. Однако вывод авторов доклада, что главной движущей силой цифровой трансформации в нашей стране является госсектор, представляется неверным, поскольку рассматриваемые показатели демонстрируют скорее процесс цифровизации.

Доказательством этому являются приводимые в исследовании ключевые показатели конкурентоспособности экономик стран – участниц ЕАБР в области цифровизации, которые в своём большинстве отражают процесс внедрения цифровых инноваций. Подчеркнём, что данные показатели также показывают цифровое лидерство РФ в регионе. Из десяти ключевых показателей конкурентоспособности по шести наша страна лидирует (Индекс электронного правительства как использование онлайн-сервисов для облегчения предоставления правительством информации гражданам, взаимодействия с заинтересованными сторонами и участия в процессах принятия решений; Абоненты мобильной сотовой связи; Подписка на мобильный широкополосный Интернет; Подписка на фиксированный широкополосный Интер-

нет; Интернет-подписка «волокну на дом/здание»; Знание цифровых технологий и компьютерная грамотность среди дееспособного населения). По показателю доли Интернет-пользователей среди населения Россия занимает второе место, уступая Казахстану. По трём показателям (Ориентированность правительства на будущее; Гибкость правовой базы страны к цифровым бизнес-моделям; Скорость роста инновационных компаний) РФ находится на третьем месте в данном рейтинге. Между тем только эта третья группа показателей имеет отношение к цифровой трансформации экономики как отражение экспертной оценки изменения цифровой культуры, т. к. ориентированность правительства – на будущее; гибкость правовой базы страны к цифровым бизнес-моделям определяется на основе средних значений ответов на вопросы опроса. При этом результаты РФ по этим показателям не превышают 3,9 из 7 возможных баллов. Поэтому рекомендации, сделанные в докладе «Цифровой потенциал стран – участниц ЕАБР» о финансировании развития цифровой инфраструктуры, обеспечении необходимой правовой базы для цифровизации бизнеса и гибкости госструктур к принятию новых технологий являются недостаточными для необходимой стране цифровой трансформации, т. к. меры в этом направлении разработаны и реализуются в рамках принятой в 2017 г. программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Например, по данным сайта Минкомсвязи России, в течение пяти лет на развитие и внедрение «сквозных» цифровых технологий планируется направить свыше 200 млрд руб. бюджетного финансирования и ещё привлечь несколько сотен миллиардов частных средств. Большая часть госрасходов пойдет на целевые субсидии затрат на НИОКР, внедрение решений и софинансирование венчурных инвестиций. Проведённый анализ показывает, что к важнейшим проблемам цифровизации нашей страны относится низкий уровень качества жизни населения, поскольку существует зависимость между показателями ВВП на душу населения в долларах США, скоростью распространения цифровых инноваций и доверия к ним, а значит и «цифровой культурой» общества. Иначе говоря, даже большие инвестиции в цифровую экономику, полученные в результате перераспределения средств из «традиционной» экономики, сами по себе не стимулируют экономический рост и не способствуют цифровой трансформации.

Подведём некоторые итоги. Под действием четвёртой промышленной революции современное общество вступило в стадию глобализации 4.0, важнейшей сферой развития которой является цифровая экономика. Темпы её становления связаны с цифровизацией – процессом внедрения и распространения цифровых инноваций и цифровой трансформацией как непрерывным преобразованием и повышением эффективности бизнеса путём изменения образа мышления и деятельности всех субъектов цифрового общества. Данные процессы носят глобальный характер, но имеют национальную, региональную, отраслевую и профессиональную специфику, что требует поиска новых проактивных механизмов реализации геостратегий инно-

вационного перепозиционирования и развития цифрового потенциала страны для повышения её геоэкономической конкурентоспособности на мировых рынках. Это имеет принципиальное значение для России, которой пора перейти от стадии осмысления геоэкономической стратегии к её формализации с учётом инновационных факторов цифровой эпохи.

Геоэкономическое положение страны по-прежнему нельзя оценить однозначно. Анализ факторов цифровизации (цифровая инфраструктура, цифровые платформы, доступ к Интернету населения и др.) позволяет рассматривать РФ как одного из претендентов на лидерство, преимущественно на постсоветском пространстве. Однако изучение факторов цифровой трансформации бизнеса, государственного и потребительского секторов показывает, что реальный уровень и глубина трансформации являются скорее отражением угроз и рисков снижения, чем источниками повышения конкурентоспособности. Таким образом, ключевой проблемой повышения геоэкономической конкурентоспособности России является преодоление противоречия между темпами цифровизации и уровнем и глубиной цифровой трансформации. Для закрепления существующих и усиления лидирующих позиций в цифровой экономике необходимо параллельно с инвестициями в НИОКР и внедрением цифровых технологий особое внимание обратить на программы развития информационной компетентности населения всех возрастов, включая разработку стандартов обучения, методик оценки вовлеченности граждан в цифровую экономику, их способности совершать покупки и оплачивать услуги онлайн, использования цифровых устройств, мобильной связи и др. и методов стимулирования и мотивации для преодоления возрастного разрыва с принятием во внимание региональной, отраслевой и профессиональной специфики.

Список литературы

1. Rushkoff, D. Present shock: when everything happens now / D. Rushkoff. – [New York] : Penguin, 2013. – 304 p. – ISBN: 978-1-59184-476-1
2. Кибальник, Л. А. Геоэкономические инновации как фактор экономического развития // Социально-экономические и финансовые механизмы обеспечения инновационного развития экономики : тезисы докладов III Международной научно-практической конференции, 20–21 сент. 2012 г. / Государственный институт управления и социальных технологий БГУ. – Минск, 2012. – URL: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19887/1/%D0%9A%D0%B8%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%93%D0%B5%D0%BE%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf (дата обращения: 31.12.2019).

3. Roylance, W. Davos was all about globalization 4.0, so what does it mean? // Diplomatic courier. March 13. 2019. – URL: <https://www.diplomaticcourier.com/posts/davos-was-all-about-globalization-4-0-so-what-does-it-mean> (дата обращения: 31.12.2019).

4. Eggel, D. Globalisation unbound: Transnational flows in the Digital Era / D. Eggel, M. Galvin // Global Challenges. – 2018. – Iss. 3, March. – URL: <https://globalchallenges.ch/issue/3/globalisation-unbound-transnational-flows-in-the-digital-era/> (дата обращения: 31.12.2019).

5. Petersen, Th. Digital Economy: How is digitalization changing global competitiveness and economic prosperity? – URL: <https://ged-project.de/blogposts/digital-economy-how-is-digitalization-changing-global-competitiveness-and-economic-prosperity/?cn-reloaded=1> (дата обращения: 31.12.2019).

6. Mühleisen, M. The long and short of the digital revolution // Finance & Development. – 2018. – Vol. 55, no. 2. – P. 6–8. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/06/impact-of-digital-technology-on-economic-growth/muhleisen.pdf> (дата обращения: 31.12.2019).

7. Болдуин, Р. Великая конвергенция: информационные потоки и новая глобализация / Р. Болдуин. – Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 416 с. – ISBN: 978-5-7749-1317-6.

8. Petersen, T. The bigger picture. How globalization, digitalization and demographic change challenge the world. – URL: <https://ged-project.de/research/studies/the-bigger-picture/> (дата обращения: 31.12.2019).

9. Березной, А. Транснациональный бизнес в эпоху глобальной цифровой революции // Мировая экономика и международные отношения. – 2018. – Т. 62, № 9. – С. 5–17.

10. Your guide to driving digital innovation. – URL: <https://www.mendix.com/digital-innovation/#targetText=What%20is%20Digital%20Innovation%3F,Irrespective%20of%20the&targetText=At%20its%20core%2C%20digital%20innovation,new%20products%20or%20business%20models> (дата обращения: 31.12.2019).

11. The Rise of Digital Protectionism. Insights From a CFR Workshop. – URL: <https://www.cfr.org/report/rise-digital-protectionism> (дата обращения: 31.12.2019).

12. Черная, И. П. Геоэкономические факторы развития экономических циклов в современную эпоху // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. – 2018. – № 2 (83). – С. 15–24.

13. Прогноз развития мировых отношений в XXI веке // Космонавтика XXI века. Попытка прогноза развития до 2101 г. / под ред. Е. Чертока. – Москва : РТСофт, 2010. – С. 483–554.

14. Годовой отчет МВФ 2018 : Построение единого будущего. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-ru.pdf> (дата обращения: 31.12.2019).
15. Armament and disarmament. – URL: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament> (дата обращения: 31.12.2019).
16. Цифровая Россия: новая реальность / А. Аптекман, В. Калабин, В. Клинцов, Е. Кузнецова, В. Кулагин, И. Ясеновец ; Digital McKinsey. – URL: https://www.mckinsey.com/ru/~/_/media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.ashx (дата обращения: 31.12.2019).
17. Конкуренция в цифровую эпоху: Стратегические вызовы для Российской Федерации / Всемирный банк. – URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/competing-in-digital-age> (дата обращения: 31.12.2019).
18. Цифровой потенциал стран – участниц ЕАБР / Центр интеграционных исследований. 2019. 06. – URL: https://eabr.org/upload/iblock/551/EABR_Digital_Potential_06_2019.pdf (дата обращения: 31.12.2019).

References

1. Rushkoff D. *Present shock: when everything happens now*. Penguin, 2013. 304 p.
2. Kibalnik L.A. Geoeconomicheskie innovatsii kak faktor ekonomicheskogo razvitiya [Geoeconomic innovation as a factor of economic development]. *Sotsial'no-ekonomicheskie i finansovye mekhanizmy obespecheniya innovatsionnogo razvitiya ekonomiki* [Social, economic and financial mechanisms for innovation development of the economy: thes. III International science-practical conf. 20–21 Sep 2012. State Institute of Management and Social Technology BSU]. Minsk, 2012. Available at: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19887/1/%D0%9A%D0%B8%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%93%D0%B5%D0%BE%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf (accessed 31 December 2019). (In Russian).
3. Roylance W. Davos was all about globalization 4.0, so what does it mean? *Diplomati courier*. March 13, 2019. Available at: <https://www.diplomaticourier.com/posts/davos-was-all-about-globalization-4-0-so-what-does-it-mean> (accessed 31 December 2019).
4. Eggel D., Galvin M. Globalisation unbound: transnational flows in the Digital Era. *Global Challenges*, 2018, iss. 3, March 2018. Available at: <https://globalchallenges.ch/issue/3/globalisation-unbound-transnational-flows-in-the-digital-era/> (accessed 31 Decembber 2019).

5. Petersen Th. *Digital Economy: How is digitalization changing global competitiveness and economic prosperity?* Available at: <https://ged-project.de/blogposts/en/digital-economy-how-is-digitalization-changing-global-competitiveness-and-economic-prosperity/?cn-reloaded=1> (accessed 31 December 2019).

6. Mühleisen M. The long and short of the digital revolution. *Finance & Development*, June 2018, vol. 55, no. 2. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/06/impact-of-digital-technology-on-economic-growth/muhleisen.pdf> (accessed 31 December 2019).

7. Baldwin R. *Velikaya konvergentsiya: informatsionnye potoki i novaya globalizatsiya* [The Great Convergence: information flows and the new globalization]. Moscow: Delo Publishing House, 2018. 416 p.

8. *The bigger picture. How globalization, digitalization and demographic change challenge the world.* Available at: <https://ged-project.de/research/studies/the-bigger-picture/> (accessed 31 December 2019).

9. Bereznoy A. Transnatsional'nyi biznes v epokhu global'noi tsifrovoi revolyutsii [Multinational business in the era of global digital revolution]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World economy and international relations], 2018, vol. 62, no. 9, pp. 5–17.

10. *Your guide to driving digital innovation.* Available at: <https://www.mendix.com/digital-innovation/#targetText=What%20is%20Digital%20Innovation%3F,-Irrespective%20of%20the&targetText=At%20its%20core%2C%20digital%20innovation,new%20products%20or%20business%20models> (accessed 31 December 2019).

11. *The rise of digital protectionism. From Greenberg Center for Geoeconomic Studies. Insights from a CFR Workshop.* Available at: <https://www.cfr.org/report/rise-digital-protectionism> (accessed 31 December 2019).

12. Chernaya I.P. Geoekonomicheskie faktory razvitiya ekonomicheskikh tsiklov v sovremennuyu epokhu [Geoeconomic factors of economic cycles in the modern era]. *Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke* [Russian Customs policy in the Far East], 2018 no. 2 (83), pp. 15–24.

13. Forecast of the development of world relations in the 21st century. In: Chertok E., ed. *Kosmonavtika XXI veka. Popytka prognoza razvitiya do 2101 g.* [Cosmonautics of the 21st century. Attempt to forecast development until 2101]. Moscow: RTSof Publ., 2010, pp. 483–554.

14. *IMF Annual Report 2018.* Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-ru.pdf> (accessed 31 December 2019). (In Russian).

15. *Armament and disarmament.* Available at: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament> (accessed 23 October 2019).

16. Aptekman A., Kalabin V., Klintsov V., Kuznetsova E., Kulagin V., Yasenovets I. *Tsifrovaya Rossiya: novaya real'nost'* [Digital Russia: A New Reality. Digital McKinsey]. Available at: <https://www.mckinsey.com/ru/~ /media/McKinsey/Locations/Europe%20and%20Middle%20East/Russia/Our%20Insights/Digital%20Russia/Digital-Russia-report.ashx> (accessed 31 December 2019).
17. *Competition in the digital age: Strategic challenges for the Russian Federation*. Available at: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/competing-in-digital-age> (accessed 31 December 2019). (In Russian).
18. *The digital potential of the EABR member countries. Center for Integration Studies. June 2019*. Available at: https://eabr.org/upload/iblock/551/EABR_Digital_Potential_06_2019.pdf (accessed 31 December 2019). (In Russian).

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

LEGAL REGULATION

УДК 341.221(5-11+5-12)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/53-69

В. Л. Толстых¹

Институт философии и права Сибирского отделения Российской академии наук, Новосибирск, Россия

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Москва, Россия

E-mail: vlt73@mail.ru

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ В ВОСТОЧНОЙ И ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ: ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Все территориальные споры в Юго-Восточной и Южной Азии в зависимости от их локализации делятся на четыре группы. В первую входят споры, охватывающие территорию бывшей Британской Индии и связанные с нечёткостью колониальных титулов; во вторую – споры с участием Малайзии, также имеющие колониальный генезис; в третью категорию – споры Японии с её соседями по поводу островов, связанные с нечёткостью послевоенного урегулирования; в четвёртую – споры с участием Китая (помимо споров из первой и третьей групп сюда относится крайне важный спор о принадлежности акватории и сухопутных формирований Южно-Китайского моря). Некоторые из этих споров были разрешены международными судами на основании международного права; к их числу относятся, например, споры о делимитации Бенгальского залива (первая группа). Большинство споров, однако, до сих пор не разрешены, и перспективы правового урегулирования некоторых из них выглядят маловероятными в силу остроты конфликта и

¹ Владислав Леонидович Толстых, доктор юридических наук, доцент, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Москва, Россия; Институт философии и права Сибирского отделения Российской академии наук, Новосибирск, Россия.

Для цитирования: Толстых В. Л. Территориальные споры в Восточной и Юго-Восточной Азии: особенности и перспективы международно-правового урегулирования // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 53–69.

сложности историко-правового контекста. Спор о Южно-Китайском море (ЮКМ) является условно-разрешённым: решение по нему было вынесено в 2016 г. Китай, однако, категорически отказался выполнять его. Отношение России к данным территориальным спорам не должно быть пассивным. В отношении споров из первой группы Россия может попробовать вернуться к своей традиционной функции посредника. Конфликты *второй* группы не затрагивают её интересов; по отношению к ним она должна соблюдать строгий нейтралитет. Что касается конфликтов *третьей* группы, то Россия сама является их непосредственным участником и поэтому должна предпринимать усилия, направленные на достижение выгодного для неё решения вопроса о Курильских островах. Наконец, применительно к спору о ЮКМ Россия должна встать на сторону Китая, чьи притязания в отношении данной акватории содержательно близки притязаниям России в отношении Арктики.

Ключевые слова: Юго-Восточная и Южная Азия; международные споры; международное право; международные отношения; международные суды; согласительные средства; территориальные титулы; суверенитет; дипломатия; Конвенция по морскому праву 1982 г.

Vladislav L. Tolstykh¹,

Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Novosibirsk, Russia

Moscow State Institute of International Relations (University), Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia

E-mail: vlt73@mail.ru

TERRITORIAL DISPUTES IN EAST AND SOUTHEAST ASIA: FEATURES AND PROSPECTS OF INTERNATIONAL LEGAL SETTLEMENT

Abstract. All territorial disputes in Southeast and South Asia are divided into four groups depending on their location. The first group includes the disputes covering the territory of the former British India and provoked by the vagueness of colonial titles. The second group includes the disputes involving Malaysia, which also have a colonial genesis. The third group includes the disputes between Japan and its neighbors over the islands provoked by the vagueness of the post-war settlement. The fourth group includes

¹ Vladislav L. Tolstykh, Doctor of Law, Associate Professor, Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Novosibirsk, Russia; Moscow State Institute of International Relations (University), Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia.

For citing: Tolstykh V. L. Territorial disputes in East and Southeast Asia: features and prospects of international legal settlement // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. № 3. P. 53–69.

the disputes involving China, – in addition to the disputes from the first and third groups, this includes an extremely important debate about the ownership of water spaces and land formations of the South China Sea. Some of these disputes have been resolved by international courts under international law; these include, for example, the disputes over the delimitation of the Bay of Bengal (first group). Most disputes, however, are still not resolved and the prospects for legal settlement of some of them seem unlikely due to the severity of the conflict and the complexity of historical and legal contexts. The dispute over the South China Sea is conditionally resolved: a judgment was rendered in 2016, – China, however, categorically refused to comply with it. Russia's attitude to these territorial disputes should not be passive. As for the disputes from the first group, Russia may try to return to its traditional mediator function. The conflicts of the second group do not affect its interests, therefore it must observe a strict neutrality in relation to them. As for the conflicts of the third group, Russia is directly involved in them and therefore should make efforts to achieve an advantageous solution of the Kuril Islands case. Finally, in relation to the South China Sea dispute Russia should support China's position which is substantially close to Russia's claims in relation to the Arctic.

Key words: Southeast and South Asia; international disputes; international law; international relations; international courts; conciliation; territorial titles; sovereignty; diplomacy; Convention on the Law of the Sea 1982.

1. Территориальные споры в Юго-Восточной и Южной Азии представляют особый интерес для российской доктрины международного права: во-первых, в некоторые из них Россия вовлечена прямо; во-вторых, разрешение некоторых из них в силу своего прецедентного характера может повлиять на разрешение споров в других регионах, в том числе с участием России; в-третьих, данные споры часто имеют сложный контекст и предполагают применение сразу нескольких групп норм, применимых к территориальным спорам: норм, регулирующих пост-колониальное устройство; норм, основанных на эффективности; и, наконец, специальных договорных норм. Российская доктрина традиционно уделяет большое внимание российско-японскому спору о принадлежности Курильских островов [1, 2]; в зарубежной доктрине, помимо такого рода специальных работ, имеются общие обзорные исследования [5, 6, 7].

Все территориальные споры в Юго-Восточной и Южной Азии в зависимости от их локализации делятся на четыре группы. В *первую* входят споры, охватывающие территорию бывшей Британской Индии и связанные с нечёткостью колониальных титулов. Они, как правило, носят острый политический (геополитический) характер; затрагивают интересы третьих государств, в том числе сверхдержав;

предполагают анализ не только территориальных титулов, но и притязаний на самоопределение; провоцируют постоянное напряжение и чреваты вооруженными конфликтами. Их судебное разрешение, как правило, маловероятно; более предпочтительным выглядит использование согласительных механизмов. Исключение составляют несколько споров по поводу делимитации Индийского океана. Во *вторую* входят споры с участием Малайзии, также имеющие колониальный генезис. Данные споры обострились в связи с развитием морского права, которое в настоящее время позволяет государствам претендовать на огромные морские пространства вокруг их сухопутных территорий, – как результат, небольшие морские формирования, до недавнего времени не вызывавшие интереса у прибрежных государств, приобрели большое экономическое значение. Как показывает практика, данные споры вполне могут быть разрешены на основании международного права. В *третью* категорию входят споры Японии с её соседями по поводу островов, связанные с нечёткостью послевоенного урегулирования. Данные споры имеют одновременно символическое и экономическое значение. Теоретически они вполне могут быть урегулированы на основании международного права, однако стратегическое значение данного региона и *связанность* самих споров создают труднопреодолимое препятствие. В *четвёртую* категорию входят споры с участием Китая, – помимо споров из первой и третьей групп сюда относится крайне важный спор о принадлежности акватории и сухопутных формирований Южно-Китайского моря. Этот спор относится к разряду условно-разрешённых: 12 июля 2016 г. по нему было вынесено арбитражное решение, которое Китай категорически отказался исполнять.

2. Наиболее важными спорами из первой группы являются следующие.

1) В августе 1947 г. был осуществлён раздел Британской Индии между Индией и Пакистаном; бывшие княжества должны были самостоятельно сделать свой политический выбор. Махараджей княжества *Джамму и Кашмир* был индуист Хари Сингх, 77 % населения составляли мусульмане. Махараджа стремился к независимости, однако население предпочитало союз с Пакистаном. Осенью 1947 г. оно восстало против махараджи; ему на помощь пришли пуштунские племена с территории Пакистана. В конце октября на западе княжества было создано государство Азад Кашмир (Свободный Кашмир), которое присоединилось к Пакистану. Махараджа заявил о вхождении княжества в состав Индии и запросил у неё военную помощь. После этого разразилась первая индо-пакистанская война (1947–1948), по итогам которой была зафиксирована Линия прекращения огня, разделившая Кашмир на две части: Пакистану отошла территория площадью 77,5 тыс. кв. км (почти половина княжества). Данная территория делится на две части – Северные территории и собственно Азад Кашмир, имеющий статус ассоциированного государства. Благодаря контролю над ней Пакистан имеет общую границу со своим стратегиче-

ским союзником Китаем. В 1963 г. Пакистан и Китай подписали договор о границе, по которому долина Шаксгама/Кырчинбулака (5,18 тыс. кв. км.) была отнесена к Китаю; по мнению Индии, эта территория является индийской. На раннем этапе конфликта ООН призывала к проведению референдума; это предложение не было реализовано, т.к. Индия считает Кашмир своей законной территорией. Последняя эскалация конфликта имела место в феврале 2019 г.

2) Регион *Аксайчин* (42,7 тыс. кв. км) относится к Тибетскому плато. Некогда он был частью королевства Ладахк, в середине XIX в. был захвачен Кашмиром, а после победы британцев над сикхами отошел британцам. Граница Британской Индии с Китаем не была определена, и в 1865 г. британский чиновник У. Джонсон предложил линию, относившую Аксайчин к Кашмиру; Китай не был осведомлен об этой линии, так как не контролировал Синьцзян, где происходило Дунганское восстание. В 1878 г. Китай вновь отвоевал Синьцзян, а в 1892 г. установил пограничные знаки на перевале Каракорум. В 1899 г. Великобритания предложила использовать линию Маккарти-Макдональда, проведенную вдоль хребта Каракорум, являвшегося естественной границей (среди прочего, она стремилась помешать российской экспансии). Согласно этой линии Аксайчин относился к Китаю. Китайские власти не ответили на это предложение. Некоторое время Великобритания использовала линию Маккарти-Макдональда, однако после Синьхайской революции 1911 г., приведшей к коллапсу центральной власти в Китае, стала использовать линию Джонсона. После приобретения Индией независимости её правительство также стало использовать линию Джонсона. В 50-х гг. КНР построила дорогу между Синьцзяном и западным Тибетом. 179 км дороги проходят к югу от линии Джонсона, через Аксайчин, который более доступен для китайцев, чем для индийцев, находящихся на другой стороне хребта. Это привело к Индо-Китайской войне 1962 г. Китай считает, что граница никогда не была делимитирована, а единственной предложенной ему границей была линия Маккарти-Макдональда; кроме того, Аксайчин уже находится под его юрисдикцией.

3) Регион Аруначал-Прадеш (84 тыс. кв. км) находится на северо-востоке Индии. В 1913–1914 г. в г. Шимла прошли переговоры о статусе Тибета между представителями Индии, Тибета и Китая. Британский губернатор Мак-Магон предложил разделить Тибет на Внутренний, под юрисдикцией Китая, и Внешний, пользующийся автономией под управлением Далай-ламы. Он также провел границу между Тибетом и Британской Индией (линия Мак-Магона), относящую Аруначал-Прадеш к Индии; эта граница обсуждалась представителями Великобритании и Тибета приватно, в отсутствие китайского представителя, и была нанесена на карту, приложенную к проекту Соглашения. Китай, считавший Тибет своей территорией (это подтверждалось приложением к Соглашению), не согласился с китайско-тибетской границей и отказался от договора в целом (в том числе и от индо-

тибетской границы). После этого представители Великобритании и Тибета лишили Китай привилегий по Соглашению и подписали его как двустороннее. Соглашение было отвергнуто Индией как несовместимое с Англо-Российской Конвенцией 1907 г., и линия Мак-Магона не приобрела обязательного характера. Конвенция 1907 г. была прекращена Россией и Великобританией в 1921 г., а в 30-х гг. Великобритания начала ссылаться на линию Мак-Магона как на официальную границу и признавать действительность Соглашения 1914 г. Округ Таванг остался под тибетским управлением, но власти Тибета не препятствовали Великобритании действовать в других секторах. В 1947 г. Индия стала независимой и объявила линию Мак-Магона индокитайской границей, в 1950–1951 г. она установила контроль над Тавангом. В 1950 г. КНР захватила Тибет, после чего оспорила линию Мак-Магона, заявив, что Тибет не мог самостоятельно заключать договоры о границах. КНР продолжает выдвигать претензии на регион, рассматривая его как Южный Тибет.

4) Ледник Сиачен расположен в горах Каракорум и начинается там, где заканчивается Линия контроля (прекращения огня) между Индией и Пакистаном. Американские и пакистанские карты 70–80-х гг. относят его к Пакистану, что воспринимается Индией как картографическая ошибка и нарушение Соглашения 1949 г. (Карачи) и Соглашения 1972 г. (Шимла). Соглашение 1949 г. проводит линию прекращения огня до точки NJ9842, от которой линия границы должна идти «на север к ледникам». По мнению Пакистана, она должна идти до перевала Каракорум; по мнению Индии – вдоль хребта Сальторо (по линии водораздела), огибая ледник с запада. В 1984 г. Индия провела операцию *Meghdoot* («Облачный посланник») и установила контроль над районом ледника, приобретя около 3 тыс. кв. км. В 1984–1989 гг. имели место частые перестрелки между индийскими и пакистанскими военными; кроме того, несколько сотен солдат с каждой стороны погибли из-за воздействия суровых природных условий.

5) Лиман Сэр Крик (*Sir Creek*) расположен на границе Индии (штат Гуджарат) и Пакистана (провинция Синд). Пакистан претендует на весь лиман, ссылаясь на Резолюцию 1914 г., подписанную Правительством Синда и махараджей Кача (Гуджарат) и устанавливающую границу по восточному берегу. Индия настаивает на границе по середине, указанной на карте 1925 г. и соответствующей обычному праву. Пакистан утверждает, что этот обычай применяется только к рекам; Индия в ответ ссылается на несколько прецедентов его использования в лиманах. После 1969 г. было проведено несколько раундов переговоров, не принесших результата. В 1999 г. индийский МиГ-21 сбил в этом районе пакистанский разведывательный самолет; стороны регулярно арестовывают рыбаков другой стороны за незаконное пересечение границы. В регионе имеются большие запасы нефти и газа.

3. Два спора из первой группы, касающихся делимитации Бенгальского залива, были разрешены судебным путём. Данные споры имели исключительно экономи-

ческое значение; одной из сторон в обоих случаях был Бангладеш; правовой режим споров не выходил за пределы ст. ст. 15, 74 и 83 Конвенции по морскому праву 1982 г.

1) 14 марта 2012 г. Международный трибунал по морскому праву¹ делимитировал границу между Бангладеш и Мьянмой. При делимитации территориального моря Трибунал применил линию эквидистанции и не признал особым обстоятельством остров св. Мартина (ст. 15). При делимитации исключительной экономической зоны и континентального шельфа он применил метод эквидистанции/относимых обстоятельств; счёл относимым обстоятельством вогнутость берега Бангладеш и не счёл таковым наличие острова св. Мартина, а также геологические особенности дна (ст. 74, 83). Длина относимого побережья Бангладеш составляет 431 км, а побережья Мьянмы – 587 км (1:1,42); 111,6 тыс. кв. км отошло Бангладеш, 171,8 – Мьянме (1:1,54). Это соотношение не образует значительной диспропорции.

2) 7 июля 2014 г. арбитражный суд делимитировал границу между Бангладеш и Индией. При делимитации ТМ суд применил линию эквидистанции (ст. 15) и не признал особыми обстоятельствами нестабильность и вогнутость берега, отметив, что общая конфигурация залива не должна влиять на делимитацию узкого пояса ТМ. При делимитации ИЭЗ и КШ он применил метод эквидистанции/относимых обстоятельств (ст. 74, 83). Он не признал относимым обстоятельством нестабильность берега Бангладеш (относимыми являются только геофизические условия), а также заинтересованность его населения в рыбном промысле (Бангладеш не доказал свою зависимость от данного промысла). Он, однако, признал таковым вогнутость берега Бангладеш. Длина берега Бангладеш составляет 418,6 км; Индии – 803,7 (1:1,92); 106,6 тыс. кв. км отошло Бангладеш, 300 – Индии (1:2,81). Это соотношение не образует значительной диспропорции.

4. Три спора из второй группы были разрешены на основе международного права; в двух случаях стороны использовали судебные механизмы, в одном – согласительные.

1) 17 декабря 2002 г. МС ООН разрешил спор о принадлежности островов Пулау-Лигитан и Пулау-Сипадан, расположенных в море Сулавеси. Суд не смог определить титул на основании Договора между Великобританией и Нидерландами 1891 г. или актов правопреемства и в этой связи применил принцип эффективности. Индонезия ссылалась на патрулирование района островов кораблями голландского королевского флота, действия индонезийского флота и деятельность индонезийских рыбаков. Малайзия же ссылалась на регулирование ловли черепах и сбора черепаших яиц на ост-

¹ Здесь и далее используются следующие сокращения: МТМП – Международный трибунал по морскому праву; МС ООН – Международный суд ООН; ВВ – внутренние воды; ТМ – территориальное море; ИЭЗ – исключительная экономическая зона; КШ – континентальный шельф; ОМ – открытое море.

ровах; создание на острове Сипадан в 1933 г. птичьего заповедника; строительство на островах маяков, обслуживаемых малазийскими властями. Суд отметил, что в отношении небольших островов действия по осуществлению контроля, как правило, незначительны. Ни одно из действий Индонезии не имеет законодательного или административного характера; из факта патрулирования не следовало, что Индонезия рассматривала острова как свои; деятельность же рыбаков не может рассматриваться как исходящая от государства. Действия Малайзии, наоборот, могут быть расценены как предполагающие притязания на суверенитет. Количество этих действий – невелико, но они разнообразны по содержанию и охватывают значительный период времени. Ни Индонезия, ни Нидерланды не протестовали против них во время их осуществления. Таким образом, острова принадлежат Малайзии.

2) 23 мая 2008 г. МС ООН вынес решение о принадлежности трёх образований Сингапурского пролива: Педра Бранка (гранитный остров), Миддл Рокс (несколько скал) и Сауф Ледж (обнажающееся при отливе возвышение). В 1867 г. Сингапур стал британской колонией. В 1885 г. Султанат Джохор (Малайзия) стал британским протекторатом. Малайская федерация приобрела независимость в 1957 г.; в 1963 г. в результате объединения её и нескольких бывших колоний, в том числе Сингапура, была создана Малайзия. В 1965 г. Сингапур вышел из состава Малайзии и стал независимым государством. Суд установил, что владения Султаната Джохор охватывали все острова пролива, включая Педра Бранка. Он, однако, учёл переписку 1953 г.: в письме от 12 июня 1953 г. власти Сингапура запросили у властей Джохора сведения о Педра Бранка; в письме от 21 сентября 1953 г. власти Джохора ответили, что не претендуют на этот остров. Ответ Джохора позволял властям Сингапура рассматривать остров как британское владение. Поведение Сингапура после 1953 г. является поведением *à titre de souverain* (расследование кораблекрушений, регламентирование исследований, изучение возможности увеличения острова). Малайзия не отреагировала на установление на Педра Бранка флага Сингапура и на своих картах обозначала остров как принадлежащий Сингапуру. В итоге Суд счёл, что Педра Бранка принадлежит Сингапуру. Факты, определяющие суверенитет Сингапура над Педра Бранка, однако, не относятся к Миддл Рокс и Сауф Ледж. Следовательно, Малайзия как преемник Джохора должна рассматриваться как сохранившая изначальный титул на Миддл Рокс. В месте нахождения Сауф Ледж территориальные воды континентальной Малайзии, Педра Бранка и Миддл Рокс перекрывают друг друга. В этой связи суверенитет над Сауф Ледж принадлежит тому государству, в чьих территориальных водах он находится.

3) Малайзия утверждала, что работы Сингапура по расширению его естественной территории нарушают Конвенцию 1982 г. Применительно к работам на острове Пулау Теконг она утверждала, что эти работы угрожают судоходству, окружающей среде и образу жизни местных рыбаков; применительно к строительству поста на

острове Туас – что Сингапур посягает на её ТМ в районе *Point 20 sliver* (выступ ТМ Малайзии в сторону Сингапура, обозначенный на её карте 1979 г.). Сингапур не признаёт эту границу и считает, что *Point 20 sliver* не находится под суверенитетом Малайзии. В 2003 г. Малайзия запросила у МТМП временные меры; в Определении от 8 октября 2003 г. Трибунал, однако, счёл, что применительно к деятельности на острове Туас Малайзия не доказала срочность (риск непоправимого ущерба). Применительно к работам на Пулау Теконге Суд постановил, что стороны должны создать группу экспертов, которая подготовит доклад о последствиях деятельности Сингапура и предложит меры для предотвращения негативных последствий. Через 13 месяцев эксперты подготовили доклад, на основе которого стороны заключили Соглашение от 26 апреля 2005 г.: Сингапур должен был заплатить Малайзии 374 тыс. ринггитов (90 тыс. долл.) в качестве компенсации потерь рыбаков (каждый рыбак получил 5.200 ринггитов); он также изменил модель береговой линии и заверил Малайзию, что его работы не повлияют на судоходство. В отношении *Point 20 sliver* стороны ещё не достигли урегулирования.

5. Среди неурегулированных споров из второй группы следует отметить спор о принадлежности участка Амбалат в море Сулавеси и спор о принадлежности Северного Борнео.

1) Участок Амбалат (Ambalat) примыкает к восточному берегу Борнео. В 1979 г. Малайзия опубликовала карты ТМ и КШ, в соответствии с которыми Амбалат был включён в её воды (морская граница шла от восточного пункта сухопутной границы в юго-восточном направлении). Индонезия опротестовала эту границу. С 1959 г. Индонезия претендовала на острова Сипадан и Лигитан, которые в 1979 г. Малайзия использовала в качестве базовых точек архипелажных линий, – таким образом, весь участок Амбалат оказался в её ВВ. Индонезия ссылаясь на Договоры между Великобританией и Нидерландами 1891, 1915, 1928, 1930 гг., относившие Амбалат к её водам. В 2002 г. МС ООН счёл, что спорные острова принадлежат Малайзии. Индонезия признала, что острова имеют собственное ТМ, но заявила, что часть Амбалата относится к её КШ. При этом она использует в качестве базовой точки скалу *Takat Unarang*, находящуюся на расстоянии 10 морских миль от линии отлива (нормальных базовых линий), – это влечёт смещение линии эквидистанции в сторону Малайзии. Оба государства предоставили концессии на добычу нефти на спорном участке.

2) Северное Борнео (*Sabah*) является предметом спора между Малайзией и Филиппинами. Последние считают себя преемником Султаната Сулу, который в 1878 г. отдал эту территорию британскому синдикату в аренду за 5 тыс. малайских долларов в год. В 1888 г. Северное Борнео стало протекторатом Великобритании, в 1890 г. – её колонией; в 1963 г. получило самоуправление и вошло в состав Малайской Федерации. Малайзия считает Соглашение 1878 г. цессией и ссылается на ре-

ализацию в 1963 г. права на самоопределение. Кроме того, в 60-е гг. Миссия ООН в Борнео провела консультации с населением и представила доклад, согласно которому большинство жителей желают присоединиться к Малайзии (Индонезия и Филиппины, однако, отвергли выводы комиссии). Соглашение 1878 г., составленное на малайском языке, использует термин *pajakan*, который был переведён испанскими лингвистами в 1878 г. и американскими антропологами в 1946 г. как *arrendamiento* или *lease*. Британцы, однако, ссылаются на переводы 1908 г. и 1924 г., согласно которым это слово переводится как *предоставление* и *уступка*; кроме того, в Соглашении говорится о передаче *навсегда* (*selama – lama*).

6. К третьей категории относятся три спора с участием Японии, имеющие общий нормативный контекст.

1) Симодский трактат 1855 г. зафиксировал российско-японскую границу между островами Уруп и Итуруп, подтвердив тем самым права Японии на Итуруп, Кунашир, Шикотан и острова Малой Курильской гряды (Хабомаи). По Санкт-Петербургскому договору 1875 г. Россия уступила Японии все Курильские острова, а Япония России – права на Сахалин. По Портсмутскому договору 1905 г. Россия уступила Японии южную часть Сахалина. В 1945 г. СССР, США и Великобритания заключили Крымское соглашение по вопросам Дальнего Востока, по которому СССР согласился вступить в войну с Японией при условии передачи ему южной части Сахалина и Курильских островов. В Потсдамской декларации 1945 г. союзники заявили, что «японский суверенитет будет ограничен островами Хонсю, Хоккайдо, Кюсю, Сикоку и теми менее крупными островами, которые мы укажем». Курилы, не указанные в Декларации, к осени 1945 г. были заняты СССР. В Сан-Францисском мирном договоре 1951 г. Япония отказалась от прав на Курилы и южную часть Сахалина (ст. 2с); СССР, однако, не участвовал в этом договоре. В 1956 г. СССР и Япония приняли Совместную декларацию о прекращении состояния войны и восстановлении дипломатических отношений. П. 9 Декларации гласит: «СССР, идя навстречу пожеланиям Японии и учитывая интересы японского государства, соглашается на передачу Японии островов Хабомаи и острова Сикотан с тем, однако, что фактическая передача этих островов Японии будет произведена после заключения Мирного Договора между СССР и Японией». Мирный договор не был заключен, и в 1960 г. СССР отказался от передачи островов, заявив, что это приведёт к увеличению территории, используемой силами США. С тех пор Япония периодически заявляет о своих правах на острова и опротестовывает действия России, связанные с управлением ими.

2) Острова Лианкур (*кор.* – Токто; *яп.* – Такэсима) находятся в западной части Японского моря, недалеко от корейского архипелага Уллындо, и контролируются Южной Кореей. Исторические источники указывают, что в VI в. острова вошли в состав Силлы (современная Корея) и впоследствии использовались корейскими

рыбаками; Япония, однако, полагает, что эти ссылки относятся к другим островам. Япония долгое время признавала принадлежность островов Корею, однако в 1905 г. включила их в состав префектуры Симанэ. После победы над Японией власти США приостановили юрисдикцию Японии над многими островами, в том числе над островами Лианкур (Директива № 677 от 29 января 1946 г.). Директива, однако, «не указывала на политику союзников в отношении окончательного определения [статуса] менее крупных островов» и, таким образом, не определяла принадлежность Лианкур. Сан-Францисский договор 1951 г. закрепил отказ Японии от всех прав и претензий на Корею, включая острова Квельпарт, порт Гамильтон и Дагелет; Лианкур при этом не упоминались (ст. 2). В 1952 г. Южная Корея объявила о своем суверенитете над Лианкур. В 1954 г. и 2012 г. Япония предлагала передать спор в МС ООН, на что Южная Корея ответила отказом. В 1965 г. стороны заключили Базовый договор об отношениях, в котором признали наличие спора об островах. Время от времени Япония напоминает о своих претензиях и делает попытки проявить свою юрисдикцию в районе.

3) Острова Сенкаку находятся в Восточно-Китайском море. В январе 1895 г. Япония заняла острова и включила их в свой состав, посчитав, что они являются *terra nullius*. Симоносекский договор 1895 г. оформил окончание японо-китайской войны и передал Японии остров Тайвань и зависимые от него острова, но не указал, о каких именно островах идет речь. Сан-Францисский договор 1951 г. лишил Японию Тайваня и зависимых островов (ст. 2) и аннулировал Симоносекский договор. По мнению Китая и Тайваня, это означало отказ в том числе от Сенкаку. Ст. 3 Договора передала управление островами Рюкю США; Япония утверждает, что одновременно были переданы права управления Сенкаку. В 1972 г. США передали Рюкю и Сенкаку Японии. Китай ссылается на то, что острова были открыты китайцами, стали китайской территорией в XVI в., использовались Китаем для защиты от японских пиратов, обозначены как китайские на японской карте XVIII в.; были незаконно захвачены Японией в 1895 г.; в Потсдамской декларации 1945 г. Япония отказалась от заморских территорий; Китай опротестовал Соглашение о возвращении Окинавы 1971 г. Япония утверждает, что Китай не доказал контроль над Сенкаку до 1895 г.; она установила контроль над островами в 1895 г.; не отказалась от них на основании ст. 2 Договора 1951 г.; с 1972 г. осуществляет управление ими (взимание налогов, борьба с незаконным рыболовством, управление землей, проведение исследований и др.); Китай предъявил претензии только в 1971 г., после того, как в районе были обнаружены запасы нефти и газа; острова находятся на расстоянии 330 км от китайского берега. Спор о принадлежности Сенкаку рассматривается как потенциальный *casus belli*.

7. В четвертую группу входит крайне важный и сложный спор о Южно-Китайском море.

В 2013 г. Филиппины начали процесс против Китая. Последний отказался участвовать в процессе, посчитав, что спор касался суверенитета над морскими образованиями (не регулируемого Конвенцией 1982 г.) и делимитации (исключенной Китаем из юрисдикции суда)*. В этой связи один арбитр был назначен Филиппинами, а четыре – Председателем МТП. 29 октября 2015 г. Суд вынес Решение по юрисдикции, в котором счёл, что дело не связано с суверенитетом и не затрагивает делимитацию. Морская граница может быть делимитирована только между государствами с пересекающимися притязаниями; спор о притязаниях может существовать без пересечения, если государство претендует на районы в области, которую другие государства считают частью ОМ.

12 июля 2016 г. Суд вынес решение по существу. В *Требованиях № 1 и № 2* Филиппины просили Суд признать, что Китай не обладает в ЮКМ историческими правами, в том числе в пределах Линии девяти штрихов (Л9Ш). Данная линия ограничивает большую часть ЮКМ; Китай упоминал её в дипломатической переписке и публичных заявлениях. Суд отметил, что большая часть области Л9Ш покрывается претензией Китая на ИЭЗ и КШ, отмеряемые от островов Спратли, которые Китай считает своими. Однако в некоторых случаях Китай претендовал на права, не предусмотренные Конвенцией, например, запрещал летнее рыболовство во всем ЮКМ. Одновременно он заявлял, что уважает свободы судоходства и пролетов в ЮКМ. Поскольку Конвенция не распространяет эти свободы (за исключением мирного прохода) на ТМ и ВВ, это свидетельствует о том, что Китай не рассматривает область Л9Ш как своё ТМ или свои ВВ. Кроме того, Китай не устанавливал бы исходные линии для ТМ, огибающие Хайнань и Парасельские острова (а он сделал это), если бы воды вблизи этих островов *уже* образовывали часть его ТМ или ВВ на основании исторических титулов. В итоге Суд счёл, что Китай претендует на ресурсы в области Л9Ш, но не считает её частью своего ТМ или своих ВВ.

Далее Суд определил, покрывается ли спор исключением, касающимся «исторических правооснований» (ст. 298 (1a,i)). Он указал: «Термин «исторические права» является общим по своей природе и может описывать любые права, принадлежащие государству, которые, как правило, не возникают в соответствии с общими нормами международного права в отсутствие конкретных исторических обстоятельств. Исторические права могут включать суверенитет, но могут также включать более ограниченные права... «Историческое правооснование», наоборот, используется специально для обозначения исторического суверенитета над землей или морскими районами» (пар. 225). Таким образом, ст. 298 (1a,i) не исключает

* Ст. 298 Конвенции гласит: «...Государство ... может в письменной форме заявить, что оно не принимает одну или несколько процедур, предусмотренных в Разделе 2, в отношении одной или более нижеследующих категорий споров: а) i) споров, связанных с толкованием или применением статей 15, 74 и 83, касающихся делимитации морских границ, или споров, связанных с историческими заливами или правооснованиями». Китай сделал соответствующее заявление в 2006 г.

юрисдикцию Суда в отношении притязаний на исторические права, не подпадающие под категорию «суверенитет». Претензия Китая на исторические права в отношении ресурсов ЮКМ в области Л9Ш совместима с Конвенцией в той мере, в какой она вытекает из юрисдикции над ИЭЗ и КШ, и несовместима с ней в той мере, в какой выходит за пределы этих районов. Это ясно следует из Конвенции, регулирующей права других государств в ИЭЗ и КШ и не предусматривающей возможности установления в этих районах исторических прав (пар. 261–262). Долгое время судоходство, торговля и рыболовство Китая за пределами ТМ реализовывали свободы ОМ. Эту деятельность могли осуществлять все страны, поэтому она не может обосновывать исторические права. Ратифицировав Конвенцию, Китай отказался от использования свобод ОМ в чужой ИЭЗ. В то же время он приобрёл больший контроль над районами, создаваемыми его побережьем. Таким образом, его притязания в области Л9Ш не могут выходить за пределы его прав по Конвенции.

В *Требованиях № 3 – № 7* Филиппины просили определить характер десяти образований в ЮКМ; от этого зависел вопрос о том, имеют ли они собственные ИЭЗ и КШ. Конвенция упоминает осыхающие при отливе возвышения (ст. 13*), скалы и острова (ст. 121**); лишь последние имеют ИЭЗ и КШ. Суд указал, что характер образования должен определяться с учётом его естественного состояния. *De jure* человеческие модификации не могут превратить дно в возвышение, а последнее – в остров (пар. 305). Термин «жизнь человека» предполагает поселение на образовании сообщества людей, для которых оно является домом и на котором они могут оставаться. «Хозяйственная деятельность» должна ориентироваться на само образование, а не только на его воды или морское дно. Деятельность, полностью зависящая от внешних ресурсов или состоящая в добыче ресурсов без вовлечения местного населения, не имеет необходимой связи с образованием. Ст. 121 (3) говорит о *пригодности* образования для проживания, а не о его населённости в настоящее время или в прошлом. Доказательства физических условий обычно позволяют определить пригодность, в пограничных случаях они, однако, недостаточны. В таких случаях доказательством является историческое использование. Образование, которое никогда не было населено, скорее всего, не пригодно для поддержания жизни человека. И наоборот, если на нем живут или жили люди, нужно определить, стала ли такая жизнь возможной лишь благодаря внешней поддержке. Если внеш-

* «1. Осыхающее при отливе возвышение представляет собой естественно образованное пространство суши, окружённое водой, которое находится выше уровня воды при отливе, но покрывается водой при приливе...».

** «1. Остров представляет собой естественно образованное пространство суши, окружённое водой, которое находится выше уровня воды при приливе. 2. За исключением, предусмотренным в п. 3, ТМ, прилегающая зона, ИЭЗ и КШ острова определяются в соответствии с положениями настоящей Конвенции, применимыми к другим сухопутным территориям. 3. Скалы, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для самостоятельной хозяйственной деятельности, не имеют ни ИЭЗ, ни КШ».

няя поддержка образует необходимое условие для заселения, то жизнь человека не поддерживается самим образованием. В этой связи официальное или военное население, обслуживаемое извне, не свидетельствует о пригодности для поддержания жизни (пар. 540–551). Применяв эти критерии, Суд счёл, что ни одно спорное образование не является островом. Китай осуществил на них строительные работы, но его присутствие зависит от внешних поставок; доказательства человеческой активности до 1988 г. отсутствуют. Таким образом, они не пригодны для поддержания жизни человека или самостоятельной хозяйственной деятельности и не имеют собственных ИЭЗ и КШ.

Выводы Суда выглядят спорными. *Во-первых*, Суд счёл, что спор не касается делимитации, т.к. не предполагает пересечения притязаний (и потому не подпадает под заявление Китая 2006 г.). На второй стадии он решил, что возвышения ЮКМ не являются островами и потому не могут быть присвоены и не создают прав на ИЭЗ и КШ. Этот вывод, однако, прямо касается делимитации: фактически Суд установил, что морские районы Китая простираются не там, где предполагал Китай, а в другом месте, и именно поэтому не пересекаются с морскими районами Филиппин. Решающее значение при квалификации спора как касающегося делимитации имеет не пересечение притязаний, а существование спорной границы.

Во-вторых, Суд счёл, что спор не связан с «историческими правооснованиями» и привязал этот термин к территориальному суверенитету; Китай же, по мнению Суда, настаивал на иных правах. То, что термин «правооснование» (*title*) часто используется в контексте претензий на суверенитет, не означает, что он не может быть использован в ином контексте. Кроме того, в Решении по делу об охраняемой зоне Чагоса (Маврикий против Великобритании) от 18 марта 2015 г. арбитражный суд указал, что споры о суверенитете в принципе исключены из сферы действия Конвенции (и, следовательно, не могут исключаться из юрисдикции суда на основании ст. 298(а)(i)); на этом основании он отказался рассматривать тезис Маврикия о том, что Великобритания не является прибрежным государством.

В-третьих, вывод Суда, согласно которому Китай не претендовал на суверенитет, выглядит необоснованным: Суд сослался на то, что Китай уважал свободу судоходства, которая обычно не признается в районах, находящихся под суверенитетом. Однако предоставление иностранным государствам больших прав, чем те, которые предусмотрены Конвенцией, не запрещено; в Решении по делу о континентальном шельфе от 24 февраля 1982 г. МС ООН указал, что общее право предусматривает не единый режим для «исторических вод», а особый режим для каждого конкретного случая «исторических вод» (пар. 100).

В-четвёртых, сославшись на отсутствие доказательств использования морских формирований в прошлом, Суд определил их как непригодные для проживания. Однако связь между отсутствием сообщества и непригодностью образования не является

ся настолько жёсткой: люди могут игнорировать пригодные для проживания образования, если в их распоряжении имеются более удобные места; интерес может возникать постепенно, по мере демографического роста. Кроме того, в рассуждениях Суда есть серьёзный пробел: Суд заявил о том, что искусственное поднятие рифовой платформы не превращает дно в осыхающее при отливе возвышение, а последнее – в остров, но не стал рассматривать вопрос о том, может ли масштабное строительство сделать остров пригодным для проживания по смыслу ст. 121. В контексте дела это означало бы возможность квалификации некоторых образований ЮКМ как островов, с последующим допущением возможности их присвоения Китаем [4].

Реакция Китая на Решение была жёсткой и бескомпромиссной. Китайские власти заявили, что острова в ЮКМ и акватория Л9Ш принадлежат Китаю, который открыл, назвал и освоил их; Суд не обладал юрисдикцией по вынесению Решения; арбитражный процесс является «политическим фарсом». Китай также усилил свой флот в ЮКМ и заявил, что готов применить силу.

8. Отношение России к территориальным спорам в Южной и Юго-Восточной Азии не должно быть пассивным. Россия не имеет прямых интересов в конфликтах *первой* группы и одновременно поддерживает дружественные отношения с их участниками: Китаем, Индией и в меньшей степени Пакистаном. В этой связи она может попробовать вернуться к своей традиционной функции посредника в данном регионе. Успешная реализация этой функции позволит ей заручиться политической поддержкой данных государств в отношении её собственных интересов и, возможно, получить экономические преференции. Конфликты *второй* группы не затрагивают интересов России; по отношению к ним она, как представляется, должна соблюдать строгий нейтралитет. Что касается конфликтов *третьей* группы, то Россия сама является их непосредственным участником. Как результат, она должна предпринимать усилия, направленные на достижение выгодного для неё урегулирования вопроса о Курильских островах; одним из факторов успеха может быть выработка общей с Китаем и Кореей позиции по ряду вопросов, связанных с интерпретацией Сан-Францисского договора 1951 г. и других документов. Россия заняла сдержанную позицию по отношению к конфликту в Южно-Китайском море (*четвёртая* группа): МИД РФ заявил, что не будет занимать чью-либо сторону, но косвенно поддержал позицию Китая, указав, что «консультации и переговоры должны вестись непосредственно между вовлечёнными сторонами в определяемом ими самими формате» [3]. Возможно, прямая поддержка позиции КНР в большей степени соответствовала бы интересам РФ. Дело в том, что притязания Китая на суверенитет над островами ЮКМ содержательно близки притязаниям России на суверенитет над островами её полярного сектора, а притязания Китая на исторические права в ЮКМ – близки притязаниям России на исторические права в Восточно-Сибирском море, Карском море и море Лаптевых; в обоих случаях основой претен-

зий является длительное, мирное и исключительное использование. Поддержав позицию Китая, Россия подтвердила бы свои собственные титулы; неиспользование Россией этой возможности, наоборот, подрывает их.

Список литературы

1. Вылегжанин, А. Н. Российско-японские договоренности о морских районах, примыкающих к Южно-Курильским островам / А. Н. Вылегжанин, Е. В. Неверова // Московский журнал международного права. – 2016. – № 2. – С. 35–57.
2. Гаврилов, В. В. Южные Курильские острова: проблемы и перспективы определения правового статуса // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. – 2015. – № 2 (35). – С. 75–85.
3. Захарова, М. Позиция РФ по Южно-Китайскому морю неизменна. 14 июля 2016 г. – URL: <https://russian.rt.com/article/312173-mariya-zaharova-poziciya-rf-po-yuzhno-kitaiskomu> (дата обращения: 31.12.2019).
4. Толстых, В. Л. Международный арбитраж против морского права (анализ решений по делам Arctic Sunrise, о Южно-Китайском море и спору между Хорватией и Словенией) // Московский журнал международного права. – 2019. – № 3. – С. 128–140.
5. Dolven, B. Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress / B. Dolven, S. Kan, M. E. Manyin ; Congressional Research Service, 2013. – URL: https://www.researchgate.net/publication/292245161_Maritime_territorial_disputes_in_East_Asia_Issues_for_Congress (дата обращения: 31.12.2019).
6. Muni, S. D. Conflicts in South Asia: causes, consequence, prospects // India, Europe and conflict resolution in South Asia / ed. by R. K. Jain ; Institute of South Asian Studies / S. D. Muni. – New Delhi : KW Publishers Pvt Ltd, 2015. – URL: <https://ru.scribd.com/book/311484157/India-Europe-and-Conflict-Resolution-in-South-Asia> (дата обращения: 31.12.2019).
7. Taylor, F. Territorial and maritime boundary disputes in Asia. – DOI 10.1093/oxfordhb/9780199916245.013.0027 // Oxford handbook of the international relations in Asia / ed. by S. M. Pekkanen, J. Ravenhill, R. Foot. – Oxford : Oxford University Press, 2014. – Chapter 7. – URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199916245.001.0001/oxfordhb-9780199916245-e-027#oxfordhb-9780199916245-e-027-div1-2> (дата обращения: 31.12.2019). – Режим доступа: по подписке.

References

1. Vylegzhanin A.N., Neverova E.V. Rossiisko-yaponskie dogovorennosti o morskikh raionakh, primykayushchikh k Yuzhno-Kuril'skim ostrovam [Russian-Japanese Agreements Relating to the Sea Areas Adjacent to the Disputed Southern Kuril Islands]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, 2016, no. 2, pp. 35–57.

2. Gavrilov V.V. Yuzhnye Kuril'skie ostrova: problemy i perspektivy opredeleniya pravovogo statusa [The Southern Kuril Islands: Problems and Prospects of the Legal Status]. *Aziatsko-Tikhookeanskii region: Ekonomika. Politika. Pravo – Pacific RIM: Economics. Politics. Law*, 2015, no. (35), pp. 75–85.

3. Zakharova M. Pozitsiya RF po Yuzhno-Kitaiskomu moryu neizmenna [The position of the Russian Federation on the South China Sea is unchanged, July 14, 2016]. Available at: <https://russian.rt.com/article/312173-mariya-zaharova-pozitsiya-rf-po-yuzhno-kitaiskomu> (accessed 31 December 2019).

4. Tolstykh V.L. Mezhdunarodnyi arbitrazh protiv morskogo prava (analiz reshenii po delam Arctic Sunrise, o Yuzhno-Kitaiskom more i sporu mezhdu Khorvatiei i Sloveniei) [International Arbitration against the Law of the Sea (analysis of decisions on Arctic Sunrise, the South China Sea and the dispute between Croatia and Slovenia)]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, 2019, no. 3, pp. 128–140.

5. Dolven B., Kan S., Manyin M.E. *Maritime territorial disputes in East Asia: issues for Congress*. Congressional Research Service, 2013. Available at: https://www.researchgate.net/publication/292245161_Maritime_territorial_disputes_in_East_Asia_Issues_for_Congress (accessed 31 December 2019).

6. Muni S.D. Conflicts in South Asia: causes, consequence, prospects. In: Jain R.K., ed. *India, Europe and conflict resolution in South Asia*. Institute of South Asian Studies. New Delhi: KW Publishers Pvt Ltd, 2015. Available at: <https://ru.scribd.com/book/311484157/India-Europe-and-Conflict-Resolution-in-South-Asia> (accessed 31 December 2019).

7. Taylor F. Territorial and maritime boundary disputes in Asia. In: Pekkanen S.M, Ravenhill J., Foot R., eds. *Oxford handbook of the international relations in Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2014. Available at: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199916245.001.0001/oxfordhb-9780199916245-e-027#oxfordhb-9780199916245-e-027-div1-2> (accessed 31 December 2019).

УДК 341.225.5(98)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/70-76

Верейна Л. В.¹, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, г. Москва, Россия
E-mail: vereinalarisa@mail.ru

Котлова А. В.², Одинцовский филиал Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, г. Москва, Россия
E-mail: a.kotlova@odin.mgimo.ru

ПРАВОВОЙ СТАТУС СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ: ФРАНЦУЗСКАЯ ДОКТРИНА

Аннотация. Правительство Российской Федерации утвердило план развития инфраструктуры Северного морского пути (далее – СМП) до 2035 г. Грузооборот Северного морского пути к 2035 г. должен увеличиться в восемь раз, достигнув показателя в 160 млн т. Российская Федерация ведёт активную работу по обновлению ледокольного флота и портовой инфраструктуры. В Российской Федерации СМП рассматривается как исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация, что, на наш взгляд, соответствует нормам международного права. Вместе с тем, не все зарубежные государства придерживаются российского подхода к правовому статусу СМП. Так, например, Соединенные Штаты Америки заявляют о необходимости интернационализации СМП по мере освобождения данной водной артерии от льда. В качестве примера усиливающегося политического и экономического давления западных стран в отношении России можно привести отказ нескольких крупных компаний от использования СМП для перевозки грузов под предлогом охраны окружающей среды. Ряд других зарубежных стран также имеют свою точку зрения по вопросу определения правового статуса и режима судоход-

¹Лариса Владиславовна Верейна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, г. Москва, Россия.

²Анна Викторовна Котлова, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры публичного права Одинцовского филиала Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, г. Москва, Россия.

Для цитирования: Верейна Л. В., Котлова А. В. Правовой статус Северного морского пути: французская доктрина // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 70–76.

ства по Северному морскому пути. Поскольку Франция является одним из ведущих государств Европейского союза, членом Североатлантического альянса, одним из двенадцати неарктических государств, являющихся наблюдателями в Арктическом совете, а также государством, которое обозначило себя как «полярное государство», считаем целесообразным рассмотреть французскую международно-правовую доктрину о статусе Северного морского пути.

Ключевые слова: Арктика, Северный морской путь, Франция, доктрина, международное право, Российская Федерация, морское право, Арктический совет, экология, охрана окружающей среды.

Vereina Larisa V.¹, Ph.D (Law), Moscow State University of International Relations (MGIMO), Chair of International Law, Associate Professor
E-mail: vereinalarisa@mail.ru

Kotlova Anna V.², Ph.D (Law), Moscow State University of International Relations (MGIMO) (Odintsovo branch), Chair of Public Law, lecturer
E-mail: a.kotlova@odin.mgimo.ru

THE LEGAL STATUS OF THE NORTHERN SEA ROUTE: FRENCH DOCTRINE

Abstract. The Government of the Russian Federation approved the plan for the development of the Northern Sea Route (hereinafter – SMP) until 2035. The cargo turnover of the Northern Sea Route by 2035 is expected to increase eight-fold up to 160 million tons. The Russian Federation is actively working to renew the icebreaker fleet and port infrastructure. In Russia, the SMP is regarded as a historically established national transport communication which, in our opinion, corresponds to the norms of international law. At the same time, not all foreign states adhere to the Russian approach to the legal status of the SMP. For example, the USA advocates the internationalization of the SMP. The popular wisdom is that the SMP is the international strait. As an example of the increasing political and economic pressure of Western countries toward Russia is the refusal of several large companies to use SMP under the pretext of environmental protection. As France is one of the leading states of the European Union, a member of the

¹ Larisa V. Vereina, Ph.D. (Law), Associate Professor, Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University), Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia.

² Anna V. Kotlova, Ph.D. (Law), lecturer in the Department of Public Law, Moscow State Institute of International Relations (University), Odintsovo Branch, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia.

For citing: Vereina L. V. Kotlova A. V. The legal status of the Northern Sea Route: French doctrine // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. № 3. P. 70–76.

NATO, one of the twelve non-Arctic states that are observers in the Arctic Council and a state which identifies itself as a “polar” state, examining the French international legal doctrine concerning the status of the Northern Sea Route has to be relevant.

Keywords: the Arctic, the Northern Sea Route, France, doctrine, International Law, the Russian Federation, law of the sea, the Arctic Council, environmental protection.

В августе 2019 г. стало известно, что крупнейшая во Франции компания, предоставляющая услуги контейнерных перевозок, CMA CGM Group, отказалась пользоваться для доставки своих грузов в Азию Северным морским путём. Компания объяснила свое решение соображениями экологической безопасности. Вместе с тем, было бы наивно полагать, что французские компании не заинтересованы в сокращении издержек на транспортировку товаров, используя СМП. Следовательно, можно сделать вывод, что не существует единого подхода, согласованного мнения относительно правового статуса СМП и режима судоходства по данному маршруту. Определим базовые отличия российской и западной (в частности французской) международно-правовой позиции относительно статуса Северного морского пути.

Во-первых, Российская Федерация рассматривает Северный морской путь как «исторически сложившуюся национальную транспортную коммуникацию» [5], что закреплено в Федеральном законе от 28 июля 2012 г. № 132 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». Следовательно, плавание по СМП осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, а также другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами» [5]. Навигация по СМП иностранных судов возможна лишь с разрешения России и под её контролем. Вполне логично, на наш взгляд, что Российская Федерация рассматривает СМП как единую транспортную артерию, а, следовательно, правовой режим СМП не должен меняться в зависимости от того, через какие виды морских пространств пролегает тот или иной участок данного морского пути. Здесь появляется первое противоречие с западной правовой доктриной, а именно, французские специалисты настаивают, что на участках СМП, проходящих через исключительную экономическую зону России, должны действовать нормы Конвенции по морскому праву 1982 г., в соответствии с которыми «в исключительной экономической зоне все государства, как прибрежные так и не имеющие выхода к морю, пользуются свободами судоходства и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимся к таким свободам».

Таким образом, во французской доктрине предлагается «разделить» правовой режим СМП в зависимости от видов морских пространств, по которым пролегает данный водный маршрут. Из данного утверждения следует, согласно западной доктрине, что и разрешительный порядок прохода по СМП не имеет под собой достаточного правового обоснования.

С таким мнением западных правоведов нельзя согласиться. По мнению А. Н. Вылегжанина, «главное географическое, климатическое и политико-правовое своеобразие морских районов Северного Ледовитого океана состоит в том, что даже в условиях таяния льдов безопасно осуществлять судоходство, рыболовство, иную экономическую деятельность в этих экстремально суровых полярных районах неарктическое государство может только при согласии соответствующего арктического прибрежного государства, при опоре на его береговую инфраструктуру, его технические возможности связи, реагирования на чрезвычайные ситуации, поиска и спасания людей и грузов, устранения последствий загрязнения морской среды и т.д.» [4]. Кроме того, нахождение плавучего транспортного средства на участках СМП, выходящих за пределы территории Российской Федерации, невозможно без предварительного либо последующего пересечения российских акваторий Северного Ледовитого океана, а также без ледокольно-лоцманской проводки и ледовой авиаразведки [1].

Во-вторых, важнейшей нормой, относящейся к регулированию Северного морского пути, является ст. 234 Конвенции по морскому праву 1982 г. Данная статья устанавливает, что «прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствие либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его» [3]. Несмотря на утверждения некоторых западных юристов о том, что Россия расширительно толкует положения данной нормы, стоит отметить, что именно в целях предотвращения загрязнения морской среды Российская Федерация установила разрешительный порядок прохода по СМП.

Французская доктрина строится на убеждении, что не существует международного политического соглашения относительно понятия «покрытый льдом район», так как даже формально свободные от льда воды могут содержать небольшое количество ледяного покрова [6]. Отмечается также, что статья 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. имеет двусмысленный, неоднозначный характер, в частности, формулировка «в таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе

имеющихся наиболее достоверных научных данных» [3]. Вероятно, целью такой формулировки было установить баланс между правом прибрежного государства принимать меры по охране окружающей среды и правами других государств на свободу прохода. Французские исследователи убеждены, что Россия использует ссылку на статью 234 Конвенции ООН 1982 г. с целью ущемить права других стран на свободу судоходства [6]. По их мнению, Российская Федерация ввела систему обширного контроля, включая обязательное получение разрешений для судов и плату за транзит и в случае необходимости может использовать данные меры как механизм политического влияния [6].

Наконец, третье базовое отличие правовой позиции России и Франции (как и некоторых других западных государств) состоит в том, что, в соответствии с западным подходом, к российским арктическим проливам должно быть применено право транзитного прохода [2]. Такая точка зрения Российской Федерацией не принимается по вполне аргументированным доводам. Так, указанные проливы никогда не использовались для международного судоходства, что является важнейшим требованием для отнесения пролива к данной категории. Напомним, что для отнесения пролива к категории международного необходимо одновременное соблюдение двух условий, а именно: определённое географическое положение проливов и их использование для международного судоходства [2].

Стоит обратить внимание на иерархию источников правового регулирования СМП в понимании представителей французской международно-правовой доктрины. Так, основным применимым источником, по мнению французских специалистов, является Конвенция по морскому праву 1982 г., далее следуют решения Арктического совета, затем документы Международной морской организации, и только потом национальное законодательство Российской Федерации. Чем обоснован такой подход и по какой причине решения Арктического совета имеют приоритет над национальным законодательством Российской Федерации – не поясняется.

Учитывая изложенные различия в правовых подходах к определению режима судоходства по Северному морскому пути, можно сделать следующие выводы. Во-первых, основу правового статуса Северного Ледовитого океана составляют, помимо Конвенции 1982 г., национальное законодательство, а также двусторонние соглашения прибрежных арктических государств. Кроме этого, следует напомнить, что СМП имеет статус исторических вод Российской Федерации, а это, в свою очередь, означает, что государство осуществляет свой суверенитет над данной акваторией, которая имеет важнейшее экономическое и стратегическое значение для страны, на протяжении длительного времени, без фактических возражений со стороны других государств [2]. Считаем, что соответствующие правовые доводы должны и в будущем составлять основу позиции Российской Федерации относительно правового режима судоходства по Северному морскому пути.

Список литературы

1. Гаврилов, В. В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 2 (218). – С. 147–157.
2. Гудев, П. Северный морской путь: национальная или международная транспортная артерия? // РСМД. – 2018. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/severnyu-morskoy-put-natsionalnaya-ili-mezhdunarodnaya-transportnaya-arteriya/> (дата обращения: 31.12.2019).
3. Конвенция по морскому праву от 10 декабря 1982 г. – URL: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 31.12.2019).
4. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане : материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД) : рабочая тетрадь / [А. Н. Вылегжанин (рук.) [и др.]] ; [гл. ред. И. С. Иванов] ; Российский совет по междунар. делам (РСМД). – Москва : Спецкнига, 2012. – 88 с.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути : Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132–ФЗ. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133277/ (дата обращения: 31.12.2019).
6. Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: routes, resources, governance, technology and infrastructure / A. Farré A., D. O'Leary, E. Petersen [et al.]. – DOI 10.1080/1088937X.2014.965769 // Polar Geography. – 2014. – Vol. 37, iss. 4. – P. 298–324. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1088937X.2014.965769?needAccess=true&> (дата обращения: 31.12.2019).

References

1. Gavrilov V.V. Pravovoi status Severnogo morskogo puti Rossiiskoi Federatsii [The legal status of the Northern Sea Route of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiskogo prava*, 2015, no. 2, iss. 218, pp. 147–157.
2. Gudev P. Severnyi morskoi put': natsional'naya ili mezhdunarodnaya transportnaya arteriya? [The Northern Sea Route: national or international waterway?]. *RSMD*. 2018. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/severnyu-morskoy-put-natsionalnaya-ili-mezhdunarodnaya-transportnaya-arteriya/> (accessed 31 December 2019).

3. *United Nation Convention on the Law of the Sea. 1982.* Available at: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (accessed 31 December 2019). (In Russian).

4. Ivanov I. S., ed. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy, sokhraneniya i ratsional'nogo upravleniya biologicheskimi resursami v Severnom Ledovitom okeane: Materialy Mezhdunarodnogo. nauchnogo simpoziuma (Moskva, 4 sent. 2012 g., RSMD): rabochaya tetrad'* [International cooperation in the sphere of environmental protection and sustainable management of biological resources: Proceedings of the International Scientific Symposium (Moscow, September 4, 2012, INF): workbook]. Moscow: Spetskniga Publ., 2012. 88 p.

5. *On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding state regulation of merchant shipping in the waters of the Northern Sea Route: Federal Law of July 28, 2012 No. 132-FZ.* Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133277/ (accessed 31 December 2019). (In Russian).

6. Farré A., O'Leary D., Petersen E. et al. Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: routes, resources, governance, technology and infrastructure. *Polar Geography*, 2014, vol. 37, iss. 4, pp. 298–324. DOI 10.1080/1088937X.2014.965769. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1088937X.2014.965769?needAccess=true&> (accessed 31 December 2019).

КРУГЛЫЙ СТОЛ ROUND TABLE

Проблемы административной ответственности обсудили в Дальневосточном федеральном университете

9 апреля 2019 г. в стенах Дальневосточного федерального университета состоялся научно-практический круглый стол «Законодательство об административной ответственности: современное состояние и перспективы развития». Соорганизатором мероприятия выступило Приморское региональное отделение ООО «Ассоциация юристов России».

За круглым столом конференц-зала «Морской» собрались председатели судов, руководители территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти, руководители и представители органов законодательной и исполнительной власти Приморского края, представители органов местного самоуправления, Адвокатской и Нотариальной палат Приморского края. Почётными гостями на мероприятии выступили полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации профессор Михаил Кротов и судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке профессор Инна Панова. Модератором круглого стола выступил проректор по общим вопросам ДВФУ доцент Алексей Кошель.

В пленарном заседании начальник Главного управления Минюста России по Приморскому краю Алексей Петров зачитал приветственный адрес Министра юстиции Российской Федерации Александра Коновалова. «Сегодня перед юридическим сообществом, – отмечено в обращении к участникам мероприятия, – стоит масштабная задача оптимизации административного законодательства, обеспечения его качественного совершенствования в интересах общества и граждан ради процветания страны. В связи с этим тема обсуждения на круглом столе как никогда актуальна, а представленный состав участников дискуссии и традиционно высокий уровень подготовки мероприятия вселяют уверенность в то, что его результатом станет выработка новых идей и практических подходов в этой сфере».

Основным докладчиком круглого стола выступил судья Конституционного Суда Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и административного права Юридической школы ДВФУ, доктор юридических наук, профессор Сергей Князев. В докладе им были затронуты основные проблемы применения законодательства об административной ответственности в практике высшего органа конституционного контроля России.

Доклад судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке Инны Пановой был посвящён актуальным проблемам российского законодательства об административной ответственности в ретроспективе и на современном этапе.

В завершении основной части мероприятия был представлен доклад доцента кафедры конституционного и административного права Ольги Шишкиной, посвящённый стандартам европейского правосудия и современному состоянию административно-деликтного законодательства Российской Федерации.

Проректор по общим вопросам ДВФУ Алексей Кошель в завершении заседания отметил: «Сегодня мы обсудили важнейшие направления предстоящей по поручению Президента России реформы законодательства об административной ответственности, все высказанные в рамках круглого стола рекомендации будут обобщены и направлены для учёта в работе в Министерство юстиции Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации».

РЕКОМЕНДАЦИИ

**по итогам научно-практического круглого стола
«Законодательство об административной ответственности:
современное состояние и перспективы развития»,
который состоялся 9 апреля 2019 г.
в Дальневосточном федеральном университете**

9 апреля 2019 г. в Дальневосточном федеральном университете состоялся круглый стол «Законодательство об административной ответственности: современное состояние и перспективы развития». На круглом столе прозвучали доклады судьи Конституционного Суда Российской Федерации, заведующего кафедрой конституционного и административного права Юридической школы ДВФУ С. Д. Князева, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова, главного редактора журнала «Публичное право сегодня», судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке И. В. Пановой, доцента кафедры конституционного и административного права Юридической школы ДВФУ О. Е. Шишкиной. На круглом столе также выступили: проректор ДВФУ по общим вопросам, помощник председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по регламенту и контролю А. С. Кошель, исполняющий обязанности начальника Главного управления Министерства юстиции по Приморскому краю А. О. Петров, уполномоченный по правам человека в Приморском крае, председатель Приморского регионального отделения Ассоциации юристов России Ю. Б. Мельников, уполномоченный по защите прав предпринимателей в Приморском крае М. А. Шемилина.

Участниками круглого стола были выявлены проблемы современного законодательства об административных правонарушениях и выработаны рекомендации по его совершенствованию. Данные рекомендации представляются Вашему вниманию.

Рекомендации, связанные с материальными вопросами привлечения к административной ответственности

Необходимость кодификации «квазиадминистративной» ответственности, предусмотренной в Налоговом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования» и других нормативно-правовых актах, содержащих административные по своей природе санкции, путём включения данных санкций и составов правонарушений, за которые они предусмотрены, в Особенную часть Кодекса РФ об административных правонарушениях. Существование схожих с административными санкциями принудительных мер в каких-либо законодательных актах помимо Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях не согласуется со ст. 1.1 Кодекса, а также создаёт опасность нарушения конституционного принципа недопустимости привлечения к ответственности дважды за одно и то же правонарушение.

Необходимость более последовательного разграничения административных правонарушений и преступлений, в том числе с административной преюдицией, с учётом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Снижение, по возможности, количества бланкетных норм при формулировании составов административных правонарушений с целью ограничения дискреционных полномочий органов исполнительной власти в привлечении к административной ответственности.

Изменение подходов к ответственности юридических лиц, в частности, привлечение к ответственности юридического лица в том случае, если отсутствует виновное в административном правонарушении должностное лицо, либо по специальным составам административных правонарушений, представляющих особую вредность для государства и общества.

Установление того, что органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления и муниципальные органы не могут быть субъектами административных правонарушений.

Уточнение легальной дефиниции вины юридического лица в статье 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку действующая редакция понятия вины юридического лица способствует объективному вменению.

Продолжение уже наметившегося дифференцированного подхода к административной ответственности индивидуальных предпринимателей, различных категорий юридических лиц, в частности, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства.

С учётом увеличения размеров административных штрафов, в целом усиления репрессивного потенциала административной ответственности, предусмотренное в Кодексе дополнительные основания освобождения от административной ответственности, например, в связи с деятельным раскаянием. Продолжение тенденции либерализации административной ответственности за впервые совершённые административные правонарушения с заменой административного наказания более мягким наказанием. С целью обеспечения возможности индивидуализации административной ответственности усиление альтернативности в назначении административных наказаний, закрепление возможности назначения ниже низшего предела иных наказаний помимо административного штрафа.

Предусмотрение института соучастия в совершении административного правонарушения.

Уточнение и легальное закрепление понятия малозначительности, предусмотренной в статье 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в качестве основания освобождения от административной ответственности.

Уточнение и легальное закрепление понятия длящегося административного правонарушения, используемого в ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, для целей исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности.

Рекомендации, связанные с процессуальными вопросами привлечения к административной ответственности

Разработка основанных на принципе состязательности единых принципов и правил судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, включение данных норм в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях либо разработка самостоятельного Административно-процессуального кодекса.

Включение лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, в число участников производства по делам об административных правонарушениях с целью обеспечения принципов состязательности и объективной беспристрастности в производстве по делам об административных правонарушениях.

Включение региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей в число участников производства по делам об административных правонарушениях.

**Рекомендации, связанные с повышением квалификации
должностных лиц**

Введение специального квалификационного экзамена для должностных лиц органов исполнительной власти, рассматривающих дела об административных правонарушениях с целью повышения доверия общества к мерам административной ответственности, налагаемым во внесудебном порядке, а также рассмотрение возможности создания для принятия таких экзаменов специальной квалификационной комиссии из числа представителей юридического сообщества, в частности, Ассоциации юристов России.

Изменение подхода к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти, связанной с привлечением к административной ответственности, в частности, недопустимость включения в оценку таких формальных показателей, как число дел об административных правонарушениях.

УДК 340.131:342.9.03(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/82-99

С. Д. Князев¹,

Дальневосточный федеральный университет, Владивосток

Конституционный суд Российской Федерации, Санкт-Петербург

E-mail: knyazev@ksrf.ru

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РЕШЕНИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(К ВОПРОСУ О КОНЦЕПТУАЛЬНОМ РЕФОРМИРОВАНИИ
КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ)**

Аннотация. В статье на основе анализа конституционных принципов публично-правовой ответственности и сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, касающихся различных вопросов ответственности за административные правонарушения, рассматриваются приоритетные, по мнению автора, направления совершенствования законодательства об административной ответственности. При этом главное внимание уделяется проблемам обеспечения полномасштабной кодификации административной ответственности, разграничения нормотворческих полномочий Российской Федерации и её субъектов в административно-деликтной сфере, понятию административного правонарушения, в том числе в его соотношении с преступлением, административной ответственности юридических лиц, системе административных наказаний и правилам их применения.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, законодательство об административной ответственности, административное правонарушение, административная ответственность юридических лиц, административное наказание, срок давности административной ответственности.

¹ Сергей Дмитриевич Князев, судья Конституционного Суда Российской Федерации (г. Санкт-Петербург); доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, Владивосток, Россия.

Для цитирования: Князев С. Д. Административная ответственность в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (к вопросу о концептуальном реформировании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 82–99.

Sergey D. Knyazev¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

The Constitutional Court of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia

E-mail: knyazev@ksrf.ru

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN DECISIONS
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION
(ON THE ISSUE OF CONCEPTUAL REFORM
OF THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION
ON ADMINISTRATIVE OFFENSES)**

Abstract. Based on an analysis of the constitutional principles of public liability and the legal positions formulated by the Constitutional Court of the Russian Federation, the article considers the priority areas for improving the legislation on administrative responsibility. The main attention is paid to the problems of ensuring the full-scale codification of administrative responsibility, delimitation of the legislative powers of the Russian Federation and its subjects in the administrative-tort sphere, the concept of an administrative offense, including in relation to crime, administrative liability of legal entities, the system of administrative penalties and application of their rules.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, legislation on administrative responsibility, administrative offense, administrative liability of legal entities, administrative punishment, limitation period of administrative responsibility.

Конституционная характеристика России в качестве правового государства, основополагающей обязанностью которого выступают признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 1 и ст. 2 Конституции Российской Федерации), не может не предъявлять повышенных требований к конституционным стандартам административной ответственности [14, с. 43], тем более что она рассчитана на применение не только к физическим, но и к юридическим лицам, сопряжена с предоставлением обширных юрисдикционных полномочий, наряду с судебными органами, значительному числу представителей исполнительной власти и предполагает возможность её законодательного установления как на федеральном

¹ Sergey D. Knyazev, judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (St. Petersburg); Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Knyazev S. D. Administrative responsibility in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation (on the issue of conceptual reform of the Code of the Russian Federation on administrative offenses) // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. No 3. P. 82–99.

уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации [8, с. 16]. Однако несмотря на то, что с момента принятия действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях минуло уже более пятнадцати лет, приходится констатировать: современное состояние административной ответственности едва ли в полной мере отвечает конституционным принципам и нормам, подтверждением чему могут служить, помимо прочего, поступающие в Конституционный Суд России обращения, в которых подвергаются сомнению, по сути, все аспекты административно-деликтного регулирования.

Анализ принятых Судом решений красноречиво свидетельствует, что зачастую конституционные дефекты административной ответственности обусловливаются отсутствием до настоящего времени надлежащей ясности в вопросе о сущности, юридической природе и предназначении этого вида ответственности, особенно в соотношении с ответственностью уголовной. Как следствие, Конституционный Суд России при рассмотрении обращений, в которых оспаривается конституционность тех или иных положений законодательства об административных правонарушениях, считает своим долгом неизменно фокусировать внимание законодательной власти на общеправовых принципах публично-правовой ответственности, очерчивающих пределы её дискреционных полномочий в сфере правового регулирования административной ответственности.

Если суммировать сформулированные им относительно содержания указанных принципов правовые позиции (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 19 марта 2003 г. № 3-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П и др.), можно прийти к выводу, согласно которому российский конституционный правовой порядок сегодня немыслим без признания того, что:

юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; использование различных видов юридической ответственности должно согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности; общепризнанным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины – либо доказанной, либо презюмируемой, но опровержимой – как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе;

закрепляя и изменяя составы правонарушений и меры ответственности, в том числе административной, за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантиро-

ванное статьёй 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое правонарушение и санкции за его совершение должны быть чётко определены в законе, причём таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия);

конституционные требования справедливости и гуманизма определяют необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор той или иной меры государственного принуждения, а потому, предусматривая для совершивших правонарушение лиц конкретный вид юридической ответственности, федеральный законодатель обязан соотносить его с характером правонарушения, опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий тому вреду, который причинен в результате правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс прав привлекаемого к ответственности индивида (юридического лица) и публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств;

виды юридической ответственности и сопутствующие им наказания должны обладать разумным сдерживающим потенциалом, достаточным для соблюдения соответствующих запретов (ограничений); в противном случае их применение не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое, по смыслу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 3), 18 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, заключается, главным образом, в превентивном использовании присущих ему юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно признаваемых ценностей гражданского общества и правового государства;

в случаях, когда предусматриваемые законом меры публично-правовой ответственности перестают отвечать социальным реалиям, порождая ослабление защиты конституционно значимых ценностей или, напротив, избыточное применение государственного принуждения, федеральный законодатель вправе обеспечить их приведение в соответствие с новыми вызовами, соблюдая при этом конституционные принципы равенства, справедливости и гуманизма.

Очевидно, что лишь неукоснительное следование всем вытекающим из данных принципов критериям (стандартам) нормативного правового регулирования ответственности за административные правонарушения в состоянии гарантировать соответствие законодательства об административной ответственности Конституции Российской Федерации. Не случайно именно отступления от них, как правило, и являются основной причиной для конституционной дисквалификации тех или иных законоположений.

Соответственно, любые, а тем более концептуальные, изменения (коррективы) административно-деликтного законодательства должны базироваться на универсальных конституционных стандартах юридической ответственности и не расходиться с правовыми позициями Конституционного Суда, фиксирующими – прямо или косвенно, т.е. посредством выявления обязательного конституционно-правового смысла проверяемых норм, – неконституционность тех или иных законодательных решений в сфере административной ответственности*. Иначе использование административно-наказательного принуждения будет вступать в противоречие со статьями 15 (часть 2) и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, а также статьей 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», закрепляющих обязательность конституционных норм и непреодолимость юридической силы актов Конституционного Суда для всех без исключения органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Вместе с тем при проведении реформ, в особенности масштабных, законодательства об административных правонарушениях нужно учитывать объективные пределы отечественного судебного конституционного контроля, который не обладает полномочиями самостоятельного инициирования проверок действующего правового, в том числе административно-деликтного, регулирования, а связан рамками (предметом) поступающих обращений (жалоб и запросов). Это обстоятельство существенно осложняет адекватное восприятие решений Конституционного Суда в процессе совершенствования законодательства об административных правонарушениях, поскольку, в отсутствие в них всесторонней оценки конституционности института административной ответственности, законодатель вынужден, реализуя вверенные ему дискреционные полномочия, обеспечивать конституционное качество устанавливаемых норм во многом за счёт критического осмысления всей совокупности сформулированных Конституционным Судом правовых позиций, приобретающих в своём многообразии методологическое (ориентирующее) значение для выработки законодательной политики в области ответственности за административные правонарушения [2, с. 46].

К тому же, в процессе совершенствования правового регулирования административной ответственности нельзя абстрагироваться не только от итоговых решений Конституционного Суда, содержащих негативную конституционную оценку проверенных законоположений, но и от тех его решений, которыми по существу подтверждается конституционность оспоренных административно-деликтных норм. Это связано с тем, что, не находя при предварительном изучении обжалуе-

* Это в полной мере касается и выполнения поручения Председателя Правительства Российской Федерации о разработке концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, адресованного им Министерству юстиции Российской Федерации и Министерству экономического развития Российской Федерации на заседании Правительства, состоявшемся 21 марта 2019 г.

мых норм признаков неконституционности, Конституционный Суд тем не менее вовсе не признаёт их в качестве единственно возможного юридического императива и не исключает выбора законодателем иного варианта регламентации соответствующих отношений. Более того, иногда в его решениях напрямую обращается внимание Федерального Собрания на предпочтительность изыскания альтернативных законодательных решений в сфере административной ответственности (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2013 г. № 486-О, от 9 февраля 2016 г. № 213-О и др.).

С учётом этого, опираясь на принятые Конституционным Судом Российской Федерации наиболее резонансные решения (как постановления, так и определения), хотелось бы остановиться на следующих вопросах, имеющих первостепенное значение для определения приоритетных направлений совершенствования законодательства об административных правонарушениях.

Во-первых, по-прежнему весьма актуальной видится проблема «сплошной» или «тотальной» кодификации законодательства об административной ответственности, по крайней мере на федеральном уровне. Как известно, несмотря на директивное указание статьи 1.1 (часть 1) КоАП Российской Федерации на то, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации, в действительности с первого дня его вступления в силу нормы об административной ответственности можно обнаружить и в иных федеральных законах, в частности в большом количестве – в Налоговом кодексе Российской Федерации. В результате, вопреки заявленной цели обеспечения действительного единства федерального законодательного регулирования административной ответственности, она до сих пор не утратила нормативной «прописки» не только в КоАП Российской Федерации, но и в других федеральных законах (о банковской деятельности, об обязательном пенсионном страховании и т.п.), что, несомненно, сказывается как на «авторитете» самого Кодекса, так и на качестве административно-юрисдикционной деятельности. Не удивительно поэтому, что в юридической доктрине всё настойчивее проводится идея сосредоточения всех федеральных норм об административной ответственности, какой бы сферы она ни касалась, целиком и полностью в КоАП Российской Федерации [6, с. 136–137].

Конституция Российской Федерации, конечно, не предрешает, какой быть федеральной кодификации законодательства об административной ответственности: всеобъемлющей или нет? [5]*. Однако она безусловно обязывает законодательную

* Здесь разумно будет заметить, что с точки зрения статьи 72 (часть 1, пункт «к») Конституции Российской Федерации, различающей административное и административно-процессуальное законодательство, принципиально не исключена возможность отдельной систематизации материальных и процессуальных норм об административной ответственности, как это уже имеет место, например, в Республике Таджикистан, где одновременно действуют Кодекс об административных правонарушениях и Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях.

власть – независимо от избранного формата такой кодификации – соблюдать конституционные принципы правового регулирования оснований и условий ответственности за административные правонарушения, любое игнорирование которых чревато рисками её произвольного применения. В связи с этим нет нужды доказывать, что указанные риски не могут не возрасти в случае рассредоточения административно-деликтных норм в различных федеральных законах, объективно приводящего к образованию «параллельных» законодательных параметров административной ответственности и неминуемо подразумевающего серьёзную дифференциацию круга субъектов ответственности, её процедур и сроков, перечней применяемых санкций.

В данном контексте уместно обратиться к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2019 г. № 8-П, которым дана оценка допустимости привлечения индивидуального предпринимателя в качестве должностного лица к административной ответственности по статье 15.33² КоАП Российской Федерации за непредставление в органы Пенсионного фонда Российской Федерации в установленный законодательством об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования срок сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального (персонифицированного) учёта в системе обязательного пенсионного страхования в ситуации, когда он, как страхователь, ранее уже был привлечён за такое бездействие к ответственности, закреплённой в Федеральном законе от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования».

Изучив в рамках соответствующего дела относящееся к оспоренной норме законодательство, Конституционный Суд пришёл к выводу, что применительно к индивидуальным предпринимателям КоАП Российской Федерации и названный Федеральный закон устанавливают – вопреки конституционному принципу *non bis in idem* (статья 50, часть 1 Конституции Российской Федерации) – возможность их повторного привлечения к однопорядковой (административно-правовой) ответственности за одно и то же правонарушение (нарушение правил предоставления в органы Пенсионного фонда Российской Федерации сведений (данных), необходимых для ведения индивидуального (персонифицированного) учёта в системе обязательного пенсионного страхования). При этом одновременное наступление для индивидуального предпринимателя идентичной, административной по своей юридической природе, ответственности как по статье 15.33² КоАП Российской Федерации, так и по Федеральному закону «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования» обусловлено ещё и тем, что наличное законодательство не предусматривает никаких изъятий при привлечении их к ответственности в соответствии с названным Кодексом (аналогичных тем, что сделаны, например, в примечании к его статье 15.33).

Отталкиваясь от этого, Конституционный Суд посчитал необходимым обязать федерального законодателя внести изменения в правовое регулирование административной ответственности за нарушение установленного порядка и сроков представления в органы Пенсионного фонда Российской Федерации сведений (документов) об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования, отдельно обратив его внимание на устранение неопределённости в вопросе о соотношении мер ответственности, предусмотренных частью 3 статьи 17 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе обязательного пенсионного страхования» и статьёй 15.33² КоАП Российской Федерации.

И хотя приведённый судебный акт Конституционного Суда России касается частного случая и не ограничивает законодательное усмотрение относительно предпочтительных способов систематизации (кодификации) законодательства об административной ответственности, он тем не менее актуализирует потребность критического осмысления её возможных масштабов.

Во-вторых, обстоятельного исследования требует вытекающая из статей 1 (часть 1), 5, 11 (часть 3), 72 (часть 1, пункт «к») и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации проблема распределения законодательных полномочий в сфере административной ответственности между Российской Федерацией и образующими её субъектами, даже несмотря на то, что она, казалось бы, уже была принципиально решена Конституционным Судом в Определении от 1 октября 1998 г. № 145-О.

Ведь в этом Определении Конституционный Суд, ещё в условиях действия прежнего КоАП РСФСР, признал за субъектами Российской Федерации право принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения, попутно указав, что, устанавливая административную ответственность за те или иные деяния, они не могут вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по соответствующему вопросу федерального закона, и обязаны соблюдать общие требования, предъявляемые к установлению административной ответственности и к производству по делам об административных правонарушениях.

На этом основывается и действующее законодательство: согласно статьям 1 (часть 1), 1.3 и 1.3¹ КоАП Российской Федерации субъекты Российской Федерации не лишены возможности собственного нормотворчества в сфере правового регулирования ответственности за административные правонарушения. И, как показывает практика, активно ею пользуются, благодаря чему их законы об административной ответственности давно стали привычным атрибутом регионального правового ландшафта.

В то же время следует заметить, что наделение субъектов Российской Федерации законодательной компетенцией по вопросам административной ответственности вызывает (и не только среди представителей отечественной юридической науки) ошутимое неприятие, продиктованное соображениями его конституционной порочности (несостоятельности). Так, противники передачи соответствующих полномочий субъектам Российской Федерации традиционно порицают региональное законодательство об административной ответственности прежде всего за то, что неотъемлемым признаком такой ответственности является государственное принуждение, сопряжённое с ограничением прав и свобод граждан (юридических лиц), а потому её установление, как это прямо закреплено в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, должно исходить лишь от федеральной власти [15, с. 154; 12, с. 29; 7, с. 27–28].

То, что подобные суждения не лишены веских оснований, находит отражение и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 22 апреля 2014 г. № 13-П и др.), в которых он неоднократно вынужден был, касаясь вопросов законодательного регулирования ответственности за административные правонарушения, подчёркивать неразрывную связь административной ответственности, в частности за нарушение установленного порядка организации (проведения) публичного мероприятия или за нарушение правил дорожного движения, с непосредственным ограничением прав и свобод человека и гражданина, которое во исполнение предписаний статей 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации возможно только в соответствии с федеральным законом. Данное обстоятельство, по мнению Суда, означает, что конституционный правопорядок не исключает пересмотра распределения законодательных полномочий в области ответственности за административные правонарушения между Российской Федерацией и её субъектами, в том числе посредством отнесения к федеральному ведению установления рамочных пределов административных наказаний за отдельные административные правонарушения с предоставлением субъектам Федерации возможности их региональной конкретизации.

Говоря о разграничении полномочий по регулированию административной ответственности между федеральным и региональным уровнями власти, не нужно забывать и о том, что принятие законов об ответственности за административные правонарушения является, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июля 2018 г. № 27-П, правом, а не обязанностью субъектов Российской Федерации. Причём его реализация в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности способна, как показывает послуживший поводом для вынесения указанного Постановления запрос Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности абзаца второй части 6 статьи 28.3 КоАП Российской Федерации, породить серьёзные затруднения в органи-

зации практического применения принятых законов, в том числе из-за отсутствия у субъектов Федерации необходимых организационных, кадровых, материальных и иных ресурсов [13, с. 40–45].

Всё это диктует потребность максимально взвешенного подхода к определению надлежащего субъекта законодательных полномочий в области административной ответственности с тем, чтобы её правовое регулирование в полной мере согласовывалось с вытекающими из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 71 (пункт «в») и 72 (часть 1, пункты «б» и «к»)) Конституции Российской Федерации принципами федеративного правового государства, юридического равенства и допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина только в соответствии с федеральным законом и только при соблюдении требований необходимости, пропорциональности и справедливости.

В-третьих, самого пристального внимания требует уточнение в КоАП Российской Федерации понятия административного правонарушения [11, с. 422–423], тем более что в целом ряде своих решений Конституционный Суд Российской Федерации последовательно придерживается позиции, согласно которой несмотря на схожесть задач, принципов и целей административной и уголовной ответственности, необходимо исчерпывающим образом различать административное правонарушение и преступление; квалифицирующим признаком административного правонарушения является меньшая степень его общественной опасности; конструируя составы административных правонарушений, законодатель должен избегать отнесения к ним деяний, имеющих криминальную степень общественной опасности, подтверждаемую масштабом распространённости и динамикой роста таких деяний, значимостью охраняемых законом ценностей, на которые они посягают, ответственностью причиняемого ими вреда, а также невозможностью их преодоления без использования средств уголовной репрессии; повторность административного правонарушения не может сама по себе являться основанием для его «переквалификации» в преступление, поскольку уголовная ответственность предполагает, по общему правилу, что повторное правонарушение должно быть сопряжено с причинением вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, иным охраняемым конституционным ценностям или с реальной угрозой его причинения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 7-П, от 14 июля 2015 г. № 20-П, от 10 февраля 2017 г. № 2-П и др.).

Перечисленные критерии идентификации административных правонарушений приобретают особое значение ещё и потому, что в современных условиях в юридическом сообществе настойчиво продвигается идея выделения – наряду с административным правонарушением и преступлением – такого отдельного основания юридической ответственности, как уголовный проступок, охватывающий своими

рамками уголовно-противоправные деяния, объективно не нуждающиеся в классическом уголовном реагировании (в частности, не предполагающие применение наказания в виде лишения свободы и не заслуживающие возникновения у лиц, подвергнутых ответственности за их совершение, состояния судимости)*. Не вдаваясь в подробное их обсуждение, нельзя всё же не отметить, что реализации этой идеи неминуемо должно предшествовать обстоятельное исследование вопросов, касающихся соотношения уголовных проступков с административными правонарушениями, возможности «перевода» в разряд уголовных проступков не только соответствующих уголовно-противоправных деяний, но и некоторых административных правонарушений, тяготеющих по характеру и степени общественной опасности к преступлениям, а также целесообразности сохранения составов преступлений с административной санкцией [1].

В критическом восприятии нуждается и отсутствие в действующем КоАП Российской Федерации полноценного института соучастия в совершении административного правонарушения, так как по смыслу статьи 4.3 (часть 1, пункт 4) данного Кодекса единственной его формой может быть лишь соисполнительство (совместное совершение административного правонарушения двумя и более лицами), квалифицируемое как одно из обстоятельств, отягчающих административную ответственность. Следствием такого законодательного решения является обнаружившаяся проблема «легального ухода» от ответственности тех, кто, непосредственно не нарушая административно-правовые запреты (правила), вовлечён в административно-противоправную деятельность путём преднамеренного создания условий для совершения административных правонарушений иными лицами. В итоге указанные лица сами остаются безнаказанными, а принадлежащие им на праве собственности машины, механизмы и другие предметы (объекты) используемые в качестве орудий совершения административного правонарушения другими лицами, оказываются, по общему правилу, «застрахованными» от конфискации, предусмотренной статьёй 3.7 КоАП Российской Федерации.

На необходимость исправления сложившегося положения Конституционный Суд Российской Федерации вынужден был обратить внимание федерального законодателя в Постановлении от 25 апреля 2011 г. № 6-П, принятом по итогам проверки части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 КоАП Российской Федерации в связи с жалобой ООО «СтройКомплект», когда, объявив неконституционным применение за незаконную рубку леса конфискации орудия совершённого административного правонарушения в отношении лица, не привлечённого к административной ответственности

* 20 декабря 2018 года Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу был внесён законопроект, предусматривающий введение в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство понятия уголовного проступка, выделение которого из общей массы преступлений должно, по мнению Верховного Суда, способствовать либерализации проводимой уголовной политики.

сти и не признанного в законной процедуре виновным в совершении соответствующего административного правонарушения, не исключил установления административного наказания собственника лесозаготовительной техники, а стало быть и возможности конфискации этой техники, если она была передана другим лицам с целью незаконной рубки лесных насаждений, т.е. по существу за пособничество.

Думается, федеральному законодателю, в особенности учитывая складывающуюся в различных сферах общественных отношений, находящихся под защитой законодательства об административной ответственности, обстановку, характеризующуюся активным использованием присущих ему пробелов, нередко позволяющих гражданам (юридическим лицам), занимающимся той или иной предпринимательской деятельностью, нарушать закон «чужими руками» и при этом избегать привлечения к ответственности и назначения эффективных административных санкций, было бы полезно переосмыслить занятую им относительно института соучастия в совершении административных правонарушений правовую позицию.

В-четвёртых, не стоит забывать о вопросах законодательного оформления административной ответственности юридических лиц, которые связаны с правовыми нюансами установления их виновности в совершении административного правонарушения [4, с. 18–19]*, а также определения принципиальной допустимости распространения административной деликтоспособности на все без исключения категории (виды) юридических лиц, в том числе на органы публичной – государственной и муниципальной – власти.

В Определении от 24 сентября 2013 г. № 1397-О Конституционный Суд посчитал, что, поскольку органы местного самоуправления обладают правами юридического лица и являются полноправными участниками публичных правоотношений, а КоАП Российской Федерации не содержит каких-либо исключений для таких органов в вопросах административной ответственности, то применение к ним административных наказаний не может рассматриваться как противоречащее Конституции России, предусматривающей равенство всех перед законом и судом (статья 19, часть 1). Тем не менее это не означает принципиального запрета противоположного законодательного решения; не случайно в указанном Определении специально отмечено, что существование административной ответственности органов публичной власти предопределено не Конституцией Российской Федерации, а действующим КоАП Российской Федерации, не предусматривающим для них какого-либо юрисдикционного «иммунитета».

Органы власти и местного самоуправления действительно наделяются законодательством правами юридического лица, но это едва ли автоматически превращает их в обычные коммерческие или некоммерческие организации (статья 50 Граждан-

* Нередко отсутствие должной ясности относительно вины юридических лиц вызывает полное неприятие их административной ответственности по мотивам объективного вменения и формализма.

ского кодекса Российской Федерации). Привлечение же к административной ответственности фактически уравнивает их с такими организациями; в результате за действия (бездействие), имевшие место со стороны коллективного (коллегиально-го) субъекта публичной власти, административные санкции, по сути, возлагаются на участника гражданского оборота. Если добавить к этому, что государственные и муниципальные органы вынуждены уплачивать административные штрафы, подлежащие зачислению в федеральный (региональный) бюджет, из тех же самых бюджетных средств, то нельзя не задуматься над экономической, как, впрочем, и социальной, целесообразностью их привлечения к административной ответственности. В связи с этим представляется, что высказанные в юридической литературе настойчивые предложения об отказе от административной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления (не исключая усиления ответственности их должностных лиц) [9, с. 11; 3, с. 81; 10, с. 43–44], имея ввиду ещё и соответствующие зарубежные практики, заслуживают, как минимум, тщательного изучения.

Применительно к административной ответственности юридических лиц также требует упоминания и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная им в Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П, согласно которой указание части 1 статьи 1.4 КоАП Российской Федерации на то, что юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчинённости и других обстоятельств, приводит к унификации такой ответственности по отношению ко всем юридическим лицам, включая субъекты малого предпринимательства, некоммерческие (медицинские, культурные, образовательные и т.п.) организации, государственные и муниципальные учреждения. Это, в свою очередь, негативно сказывается на обеспечении индивидуализации применяемых санкций, вследствие чего законодателю не мешало бы задуматься над дифференциацией размеров административных штрафов для различных категорий (видов) юридических лиц.

В какой-то мере данная правовая позиция уже нашла отражение в КоАП Российской Федерации: Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ он дополнен статьёй 4.1¹, установившей – при определённых условиях – возможность применения к лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, а также к их работникам за впервые совершённое административное правонарушение вместо административного штрафа предупреждения, даже если оно не предусмотрено соответствующей статьёй Особенной части Кодекса. Позитивно оценивая эту законодательную новеллу, нужно всё-таки заметить, что она не исчерпывает собой всех имеющихся в распоряжении федерального законодателя ресурсов дифференциации административной ответственности юридических лиц, что, в частности, усматривается из продолжающих поступать в Конституционный

Суд обращений, направленных на признание специфики административной деликтоспособности и в отношении других, не упомянутых в статье 4.1¹ КоАП Российской Федерации субъектов, в том числе юридических лиц (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2017 г. № 1790-О и от 10 октября 2017 г. № 2255-О).

В-пятых, при оценке приоритетных направлений реформы законодательства об административной ответственности, опираясь на вытекающие из статей 1 (часть 1), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требования, согласно которым ограничение прав и свобод может быть оправдано, только если оно необходимо и соразмерно (пропорционально) интересам защиты соответствующих конституционных ценностей, немаловажно не упускать из поля зрения также систему административных наказаний, а также правила их наложения.

Многочисленные изменения и дополнения, внесённые в КоАП Российской Федерации после его принятия, свидетельствуют о склонности законодательной власти к усилению административных санкций, что проявляется в существенном повышении размеров административных штрафов, зачастую имеющих, к тому же, безальтернативный и абсолютно определённый (фиксированный) характер, установлении новых, ощутимо отличающихся своей строгостью наказаний в виде административного приостановления деятельности, обязательных работ и административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В таких условиях соблюдение конституционных требований пропорциональности и соразмерности применяемых к нарушителям административных санкций и обеспечение на этой основе справедливой индивидуализации их административной ответственности порой испытывает, в том числе из-за несовершенства установленных в КоАП Российской Федерации правил, труднопреодолимые преграды. Некоторые из них, а именно отсутствие у субъекта административной юрисдикции полномочий по наложению административного штрафа ниже его минимального предела, предусмотренного за конкретное административное правонарушение, по поручению Конституционного Суда России (постановления от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П и от 8 апреля 2014 г. № 10-П) в настоящее время устранены федеральным законодателем; однако в целом ситуацию вряд ли можно считать исправленной. Ведь в упомянутых постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации, ориентируя законодательную власть на поиск разумных решений, способствующих полноценной реализации принципа индивидуализации административной ответственности при применении административных наказаний, не ограничивался указанием лишь на возможность предоставления компетентным органам (должностным лицам) права назначения административного штрафа ниже низшего предела. Помимо этого, он недвусмысленно «намекал» Федеральному Собранию на такие возможные меры,

как законодательное снижение минимальных размеров административных штрафов, установление альтернативных (более мягких) санкций, более активное использование института освобождения нарушителя от административной ответственности или административного наказания в случае его деятельного раскаяния. В силу этого преодоление риска неконституционных издержек, детерминируемых присущими наличной системе административных наказаний и правилам их наложения недостатками, требует от федерального законодателя принятия дальнейших усилий по совершенствованию соответствующего блока административно-деликтных норм.

Ещё одним аспектом правового регулирования административной ответственности, касающимся условий применения административных наказаний и нуждающимся в корректном законодательном обеспечении, является надлежащее закрепление срока давности привлечения к административной ответственности (статья 4.5 КоАП Российской Федерации). В этом плане было бы полезно критически оценить общий (двухмесячный, а по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьёй, – трёхмесячный) и специальные сроки (один год, два года, три года, шесть лет) давности административной ответственности, а также их соотношение как друг с другом, так и со сроками давности уголовной ответственности, которые, как это следует из части 1 статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации, за преступления небольшой тяжести составляют два года (пункт «а»), а за преступления средней тяжести – шесть лет (пункт «б»). И хотя уголовный закон – вследствие возможности приостановления течения установленных им сроков давности – допускает их увеличение, а КоАП Российской Федерации – нет (единственное исключение рассчитано на случаи удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица), едва ли совпадение специальных сроков давности административной ответственности со сроками привлечения к уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести не может не вызывать никаких вопросов.

Закрепляя специальные сроки давности привлечения к административной ответственности, статья 4.5 КоАП Российской Федерации увязывает их либо с отдельными видами нарушений законодательства Российской Федерации и таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕАЭС, либо с нарушениями конкретных статей или частей статей Особенной части данного Кодекса, либо с административными правонарушениями, влекущими применение административного наказания в виде дисквалификации. Такое различие в критериях выделения специальных сроков давности привлечения к административной ответственности, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 января 2019 г. № 3-П, не выходит за конституционные пределы законодательной дискреции; тем не менее с точки зрения юридической техники их соотнесение с

конкретными составами административных правонарушений или с определёнными видами административных санкций предпочтительнее в том смысле, что, по сути, не оставляет места для неоднозначной правоприменительной трактовки соответствующих правил, порождающей угрозу произвольного привлечения к административной ответственности по прошествии установленного срока давности. Следуя данной логике, можно было бы – в особенности учитывая то обстоятельство, что часть 3 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации не исключает «перекрёстной» административной ответственности юридических лиц и уголовной ответственности физических лиц, – подумать о выделении специальных сроков давности административной ответственности, адресованных юридическим лицам (например, в случае привлечения их должностных лиц к уголовной ответственности).

В заключение важно подчеркнуть: проблема совершенствования законодательства об административной ответственности настолько объёмна и многогранна, что затронутые вопросы являют собой лишь малую её часть и, безусловно, не исчерпывают значения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им относительно оценки конституционности административно-деликтных норм. Однако успех концептуального реформирования КоАП Российской Федерации не представляется возможным в отрыве от их решения.

Список литературы

1. Административная преюдиция в уголовном праве: казус Ильдара Дадина // Закон. – 2017. – № 2. – С. 21–29.
2. Арановский, К. В. Ненапрасное конституционное правосудие / К. В. Арановский, С. Д. Князев // Судья. – 2017. – № 12. – С. 40–47.
3. Винницкий, А. В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 81–90.
4. Дугенец, А. С. Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / А. С. Дугенец ; Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ. – Москва, 2005. – 34 с.
5. Ибрагимов, С. И. Материальное и процессуальное законодательство об административной ответственности в Республике Таджикистан // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 80–85.
6. Кирин, А. В. О некоторых аспектах концепции развития административного законодательства в Российской Федерации // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика. – Челябинск, 2017. – С. 136–137.
7. Князев, С. Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С. 23–29.

8. Князев, С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16–22.
9. Морозова, Н. А. Административная ответственность юридических лиц: история, теория, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н. А. Морозова ; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2004. – 22 с.
10. Панов, А. Б. Административная ответственность юридических лиц / А. Б. Панов. – Москва : Норма, 2014. – 192 с.
11. Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. – Москва : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2018. – 477 с. – ISBN 978-5-7598-1775-8.
12. Россинский, Б. В. Административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – Москва : Норма, 2004. – 448 с.
13. Рукавишникова, И. В. О совершенствовании правового регулирования разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 38–43.
14. Старилов, Ю. Н. Значение стандартов конституционного регулирования и конституционных гарантий для модернизации российского административного права // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 6. – С. 43–53.
15. Шишунова, Е. В. Разграничение компетенции между Российской Федерацией и её субъектами по установлению административной ответственности: сравнительный анализ положений КоАП РСФСР и КоАП РФ // Административное и информационное право. – Москва, 2003. – С. 140–154.

References

1. Administrativnaya preyuditsiya v ugovnom prave: kazus Il'dara Dadina [Administrative prejudice in criminal law: the case of Ildar Dadin]. *Zakon*, 2017, no. 2, pp. 21–29.
2. Aranovsky K.V., Knyazev S.D. Nenaprasnoe konstitutsionnoe pravosudie [Vain constitutional justice]. *Sud'ya*, 2017, no. 12, pp. 40–47.
3. Vinnitsky A.V. O neobkhodimosti zakonodatel'nogo zakrepleniya instituta yuridicheskikh lits publichnogo prava [On the need for legislative consolidation of the institute of legal entities of public law]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2011, no. 5, pp. 81–90.
4. Dugenets A.S. *Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave* [Administrative responsibility in Russian law]. Doct. Dis. (Legal Sci.). Synopsis. Moscow, 2005. 34 p.
5. Ibragimov S.I. Material'noe i protsessual'noe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti v Respublike Tadjikistan [Material and procedural legislation on administrative responsibility in the Republic of Tajikistan]. *Publichnoe pravo segodnya*, 2018, no. 3, pp. 80–85.

6. Kirin A. V. O nekotorykh aspektakh kontseptsii razvitiya administrativnogo zakonodatel'stva v Rossiiskoi Federatsii [On some aspects of the concept of the development of administrative legislation in the Russian Federation]. In: *Sovremennye kontseptsii administrativnogo prava i protsess: teoriya i praktika* [Modern concepts of administrative law and process: theory and practice]. Chelyabinsk, 2017, pp. 136–137.
7. Knyazev S. D. Administrativno-pravovoi status rossiiskikh grazhdan: konstitutsionno-pravovye osnovy reformirovaniya [Administrative and legal status of Russian citizens: constitutional and legal foundations of reform]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2004, no. 2, pp. 23–29.
8. Knyazev S. D. Konstitutsionnye standarty administrativnoi otvetstvennosti v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii [Constitutional standards of administrative responsibility in the legal system of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2014, no. 2, pp. 16–22.
9. Morozova N. A. *Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits: istoriya, teoriya, praktika* [Administrative responsibility of legal entities: history, theory, practice]. Cand. Dis. (Legal Sci.). Synopsis. Ekaterinburg, 2004. 22 p.
10. Panov A. B. *Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits* [Administrative liability of legal entities]. Moscow: Norma Publ., 2014. 192 p.
11. Kirin A. V., Pligin V. N., eds. *Reforma administrativnoi otvetstvennosti v Rossii* [Reform of administrative responsibility in Russia]. Moscow: High School of Economics Publ., 2018. – 477 p. – ISBN 978-5-7598-1775-8.
12. Rossinsky B. V. *Administrativnaya otvetstvennost': kurs lektsii* [Administrative responsibility: a course of lectures]. Moscow: Norma Publ., 2004. 448 p.
13. Rukavishnikova I. V. O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya razgranicheniya predmetov vedeniya Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh [On improving the legal regulation of the delimitation of subjects of jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation in the field of legislation on administrative offenses]. *Publichnoe pravo segodnya*, 2018, no. 3, pp. 38–43.
14. Starilov Yu. N. Znachenie standartov konstitutsionnogo regulirovaniya i konstitutsionnykh garantii dlya modernizatsii rossiiskogo administrativnogo prava [The value of constitutional regulation standards and constitutional guarantees for the modernization of Russian administrative law]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2013, no. 6, pp. 43–53.
15. Shishunova E. V. Razgranichenie kompetentsii mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i ee sub"ektami po ustanovleniyu administrativnoi otvetstvennosti: sravnitel'nyi analiz polozhenii KoAP RSFSR i KoAP RF [Delineation of competence between the Russian Federation and its subjects in establishing administrative responsibility: a comparative analysis of the provisions of the Administrative Code of the RSFSR and the Administrative Code of the Russian Federation]. In: *Administrativnoe i informatsionnoe pravo* [Administrative and information law]. Moscow, 2003, pp. 140–154.

УДК 342.9.03:340.130.5(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/100-104

А. С. Кошель¹, Дальневосточный федеральный университет, Владивосток,
Россия

E-mail: koshel.as@dvfu.ru

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. В статье кратко рассмотрены перспективы реформы отечественного законодательства об административной ответственности, озвученные в докладе на круглом столе «Законодательство об административной ответственности: современное состояние, перспективы развития», состоявшемся в Дальневосточном федеральном университете 9 апреля 2019 г. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности претерпел на 2019 г. уже более 3000 изменений (правок), а нормы об административной ответственности на сегодня содержатся в большом количестве федеральных законов, сам Кодекс содержит большое количество бланкетных норм, а правоприменители отличаются слабыми знаниями законодательства, что в совокупности затрудняет правоохранительную функцию законодательства об административной ответственности. Автором на основе материалов судебной и правоприменительной практики предлагается внесение в концепцию реформы законодательства об административной ответственности инициатив по введению специального общественного квалификационного экзамена для правоприменителей законодательства об административной ответственности; установлению строгой категории вины юридического лица и вины должностного лица, учитывающей избежание наказания двух лиц за совершение одного административного проступка; либерализации административной ответственности по административным проступкам, совершённым впервые, вплоть до ограничения такой ответственности замечанием. Автор убеждён, что реформа федерального и регионально-

¹ Алексей Сергеевич Кошель, помощник председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по регламенту и контролю, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, Владивосток, Россия.

Для цитирования: Кошель А. С. Некоторые вопросы совершенствования отечественного законодательства об административной ответственности // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 100–104.

го законодательства об административной ответственности в Российской Федерации должна носить комплексный характер и должна быть направлена не на карательную функцию норм, а на правоохранительную, с целью избежания злоупотребления правоприменителями своими полномочиями и создания условий для нормализации функционирования коммерческих и некоммерческих организаций в Российской Федерации, повышения уровня защищенности бизнес-климата в стране.

Ключевые слова: административная ответственность, реформа, КоАП, законодательство об административной ответственности, административное правонарушение, административная ответственность юридических лиц, административное наказание.

Alexey S. Koshel¹, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia
E-mail: koshel.as@dvvfu.ru

SOME ISSUES OF IMPROVING THE RUSSIAN LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Abstract. The article reviews the prospects of reforming the legislation on administrative responsibility based on the round table report “Legislation on administrative responsibility: modern state, development prospects” in the Far Eastern Federal University on April 9, 2019. As of 2019, over 3000 changes (amendments) had been introduced into the Russian Federation Code on administrative responsibility; administrative responsibility norms can nowadays be found in many federal laws; the Code contains a lot of blanket norms; law enforcers have an insufficient knowledge of the legislation thus hindering the law-enforcing function of the legislation on administrative responsibility. Based on the material of court and law-enforcement practices, it is suggested to introduce the initiatives on implementing a special public qualifying examination of the law-enforcers for the legislation of administrative responsibility, strict categories of the corporate body’s guilt and office holder’s guilt that would avoid punishing two people for committing the same administrative offence, liberalization of administrative responsibility on administrative offences committed first time including reducing this responsibility to admonition. The author of the article is sure that reforming the federal and regional legislations on administrative responsibility in the Russian Federation has to be complex and switch its function from punishment to preventing the law enforcers from misusing their authority; it

¹ Alexey S. Koshel, Deputy of the Chairman of the State Duma of Russian Federal Assembly Committee in charge of regulations and control, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, School of Law, FEFU, Vladivostok, Russia.
For citing: Koshel A. S. Some issues of improving the russian legislation on administrative responsibility // Asia-Pacific RIM: Economic, Politics, Law. 2019. № 3. P. 100–104.

also has to create the conditions for normalizing the functioning of commercial and non-commercial organizations in the Russian Federation and increase the level of business climate protection in the country.

Key words: administrative responsibility, reforms, Code on Administrative Offences, administrative responsibility legislation, administrative offense, administrative responsibility of corporate bodies, administrative punishment.

Принятый в 2001 году Кодекс об административной ответственности усилил подведомственность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях с четырёх до ста составов по сравнению с КоАП РСФСР 1984 г. Вместе с тем это всё равно ничтожно малое количество дел из общего массива законодательства об административной ответственности. Всего на сегодня КоАП РФ включает более 1500 составов административных правонарушений, рассматриваемых 58 органами государственной власти.

В отечественной правовой доктрине сегодня неоднократно отмечается необходимость не только и не столько модификации действующего КоАП, и так претерпевшего уже более 3000 изменений, но и вообще принятия нового Кодекса. На сегодня КоАП РФ содержит большое количество бланкетных норм, что не позволяет правоприменителям (значительная часть которых – это сотрудники органов внутренних дел, различных федеральных служб, осуществляющих надзор) однозначно и качественно принимать решения по привлечению лиц к административной ответственности. Кроме того, наличие у надзирающих и правоохранительных органов специальных показателей эффективности, выраженных в количестве дел о привлечении к административной ответственности, также вызывает глубокие сомнения. Известно, что наличие подобных показателей, по мнению федеральных органов исполнительной власти, призвано исключить коррупционные явления в правоохранительных органах. Но на деле такие нормы, исключая произвол административных органов, связанный с коррупционными фактами, приводят к иному рода произволу органов власти.

Важнейшим шагом на пути построения законности и соблюдения конституционности в административном процессе явилось принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства. Особый порядок допуска (наличие юридического образования) представителей административного истца в административный процесс отстаивали многие видные юристы, среди которых представители Ассоциации юристов России, председатель комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павел Владимирович Крашенинников, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Верховном и

Конституционном Судах Российской Федерации Михаил Юрьевич Барщевский и многие другие.

Внесенный в Государственную Думу в 2017 г. и отозванный в прошлом году законопроект об обязательном юридическом цензе, экзамене на право представлять интересы сторон в суде закреплял не только наличие требования к квалификации представителя, но и порядок подтверждения такой квалификации. Предлагалось одним из таких экзаменационных органов определить Ассоциацию юристов России. На сегодня специальный ценз для представителей в суде действует только в отношении дел, рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации, а также в порядке уголовного и административного процесса, а с 1 октября 2019 г. такие ограничения в соответствии с принятым законом о процессуальной реформе должны появиться во всех видах процесса, за исключением дел, подведомственных мировому и районному суду. Однако и это является спорным – большинство гражданских дел разбираются в первой инстанции именно этими судами. И действительно, юридический ценз для представителей в суде важен с целью поддержания доверия к судебной системе, правильного и быстрого рассмотрения дел в суде.

В дополнение к этому я бы рекомендовал всем правоприменителям из числа сотрудников органов государственной власти, привлекающим лиц к административной ответственности, пройти специальную переподготовку по знанию законодательства об административной ответственности; и в дополнение к тому ввести специальные экзамены на допуск к назначению на должность для лиц, это законодательство применяющих. Быть может, следует передать право приёма таких экзаменов как раз юридическому сообществу в лице Ассоциации юристов России. Несомненно, такой подход повысит не только ответственность лиц, применяющих нормы законодательства об административной ответственности, но и усилит доверие общества к правоохранительным органам в целом.

В доктрине отмечается и важность определения самого понятия административной ответственности. К примеру, сегодня многие дела разбираются судом и административными органами по наличию формального состава, без определения виновности лица в совершении административного правонарушения. Это, в первую очередь, дела, разрешаемые в отношении споров о защите информации, где Роскомнадзор может привлечь должностное лицо, которое не имело и не могло иметь возможности принять меры к исключению возможности совершения юридическим лицом противоправных деяний. Возникают спорные ситуации и в делах о валютном контроле. К примеру, мы недавно столкнулись с казусом, в соответствии с которым налоговый резидент несёт ответственность за бездействие со стороны своего иностранного контрагента, абсурдным, на мой взгляд. По сути своей подобные нормы приводят законодательство об административной ответственности к репрессивному характеру.

Законодательство у нас динамичное, особенно это касается административной ответственности, и от правильности его применения зависит не только уровень правосознания Общества, но и многие свободы, важнейшей из которых является свобода экономической деятельности.

Возможно, стоит исключить административную ответственность лиц, впервые привлекаемых по определённым составам правонарушений, с целью повышения превентивного характера норм об административной ответственности. И в то же время усилить ответственность за повторные правонарушения. Вот это действительно была бы реформа!

В заключение хотелось бы резюмировать высказанные амбициозные предложения к концепции реформы законодательства об административной ответственности, а именно:

1) Введение в законодательство об административной ответственности чёткой и стройной категории вины юридического лица и должностных лиц юридического лица с целью недопущения применения административной ответственности к лицам, которые не могли принять мер к несовершению административного проступка;

2) Либерализация ответственности за впервые совершённые административные правонарушения по определённым составам с целью повышения превентивной функции норм об административной ответственности и недопущения произвола административных органов;

3) Введение специального экзамена (по аналогии с квалификационным экзаменом на статус судьи) для должностных лиц органов исполнительной власти, которым поручается рассматривать дела об административных правонарушениях, с целью повышения доверия общества к применяемым мерам ответственности, а также рассмотрение возможности создания для принятия этих экзаменов специальных квалификационных комиссий из числа представителей общественности, в частности Ассоциации юристов России.

Реформирование отечественного законодательства об административной ответственности поможет создать благоприятные условия для функционирования коммерческих и некоммерческих организаций и улучшит бизнес-климат в стране.

УДК 342.9.03(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/105-134

И. В. Панова¹

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,

г. Москва, Россия

E- mail: ipanova@hse.ru

А. Б. Панов²

Федеральное агентство по рыболовству, г. Москва, Россия

E- mail: alex@panov.in

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы института административной ответственности. Устанавливается, что в своём историческом развитии данный институт прошёл в России несколько этапов, в каждом из которых выявляется и анализируется существование различной системы мер административной ответственности, а также механизма их назначения и применения. Раскрываются также характерные черты и отличия административной ответственности от иных разновидностей юридической ответственности, её определения и их динамика в историческом плане. Обосновывается вывод об отсутствии в рассматриваемом генезисе общих подходов к вопросам как правового регулирования, так и реализации административной ответственности, об отсутствии институционального единства в целом. Вместе с тем особо детерминируется и подчёркивается развитие административного судопроизводства. В рамках рассмотрения современного этапа развития института административной ответственности акцентируется внимание на вопросах, главным образом, применения административно-деликтного законодательства судами общей юрисдикции и арбитражными судами, предлагаются способы их решения. К поднятым авторами проблемам относятся, в частности, вопросы

¹ Инна Викторовна Панова, доктор юридических наук, профессор, профессор департамента дисциплин публичного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; главный редактор, журнал «Публичное право сегодня», г. Москва, Россия.

² Алексей Борисович Панов, кандидат юридических наук, доцент, начальник управления правового обеспечения, государственной службы и кадров, Федеральное агентство по рыболовству, г. Москва, Россия.

Для цитирования: Панова И. В., Панов А. Б. Актуальные проблемы административной ответственности // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 105–134.

определения и квалификации малозначительности и длящихся административных правонарушений, вины юридического лица, статуса законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях, а также проблема привлечения к административной ответственности публичных органов исполнительной власти. Отдельному анализу подвергаются проблемы отсутствия на законодательном уровне определения административной ответственности и системности в федеральном сегменте административно-деликтного законодательства, предлагаются в связи с этим поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В части недостатков административно-наказательной политики государства отмечается наличие проблемы назначения административного наказания ниже низшего предела и отсутствие должной согласованности в размерах административных штрафов. К недостаткам главного административно-деликтного закона России, подробно рассматриваемым в статье, относятся также отсутствие положений, определяющих порядок обжалования наложенных мер пресечения, и проблема возможности обжалования, в принципе, промежуточных процессуальных актов административной ответственности. Особое внимание уделяется проблеме подведомственности (подсудности) рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности и порядка их пересмотра. Помимо частных предложений законодательного характера статья содержит авторскую концепцию совершенствования развития законодательства об административной ответственности по нескольким направлениям, включая процедуру назначения и применения административных наказаний.

Ключевые слова: административная ответственность, история административно-деликтного законодательства, административное правонарушение, административное наказание, производство по делам об административных правонарушениях, вина юридического лица, законный представитель юридического лица, малозначительность, длящиеся административные правонарушения.

Inna V. Panova¹

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

E-mail: ipanova@hse.ru**Alexei B. Panov²**

Federal Agency for Fisheries, Moscow, Russia

E-mail: alex@panov.in**TOPICAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY**

Abstract. The article considers topical problems of the institution of administrative responsibility. The authors state that in its historical development this institution has passed several stages in Russia. The existence of different systems of administrative responsibility measures as well as the mechanism of their purpose and application is defined and analyzed at every stage. Characteristic features and differences of administrative responsibilities from other kinds of legal responsibility, its definition and their dynamics in a historical context are disclosed in the article. The research proves the conclusion concerning the absence in the reviewed genesis of common approaches to the issues of legal regulation and implementation of administrative responsibility, the absence of institutional unity as a whole. At the same time, development of administrative proceedings is specially determined and emphasized in the text. In the context of determining the modern stage of the development of the institution of administrative responsibility special attention is paid mainly to the problems of implementing the administrative and tort legislation by courts of general jurisdiction and by courts of arbitration; the ways of solving these problems are also suggested. The problems raised by the authors concern in particular the issues of definition and qualification of insignificance and continuing administrative offense, guilt of a legal entity, status of the legal representative of the legal entity in the proceeding of administrative violations as well as the problem of bringing the state executive bodies to administrative responsibility. A special analysis underwent the problems of the absence, at the legislative level, of the definition of administrative responsibility and consistency in the federal segment of the administrative and tort legislation; amendments to the Code of the Russian Federation on administrative violations are also suggested. As for the drawbacks of administrative and punitive policy of the state the authors point to the problems of imposing administrative punishment which is lower than

¹ Inna V. Panova, Doctor of Law, Professor of the Department of Public Law Disciplines, National Research University «Higher School of Economics»; Editor-in-Chief, «Public Law Today», Moscow, Russia.

² Alexei B. Panov, Candidate of Sciences (Law), PhD, Associate professor, Head of the Office of the Legal Support, Public Service and Personnel, Federal Fishery Agency, Moscow, Russia.

For citing: Panova I.V., Panov A.B. Topical Problems of Administrative Responsibility // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. No.3. P. 105–134.

the lowest limit and the absence of proper conformity in the dimensions of administrative fines. Among the drawbacks of the main administrative and tort law of Russia considered in detail in this paper is the absence of provisions defining the order of appeal of the imposed preventive measures as well as the problem of the possibility of appeal in general, and the problem of interim procedural acts of administrative responsibility. Special attention is paid to the problem of the jurisdiction of cases on bringing to administrative responsibility and the order of their retrial. In addition to the private offers of legislative character, the article presents the authors conception of improving the development of legislation on administrative responsibility in several directions including the procedure and implementation of administrative punishment.

Key words: administrative responsibility, history of administrative and tort legislation, administrative offense, administrative punishment, proceedings in the case of administrative violations, guilt of legal entity, legal representative of the legal entity, insignificance, continuing administrative violations.

Административная ответственность занимает в системе правового регулирования особенное место, имеет свою историю. Дореволюционное российское законодательство и постреволюционное советское законодательство содержали правовую регламентацию процедуры применения мер административного воздействия, применяемых в случаях нарушения субъектами установленных (обязательных) правил (постановлений).

В государственно-правовом механизме защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, объединений граждан, интересов общества и государства от противоправных посягательств административная ответственность занимает особенное место. На протяжении всего своего развития в законодательстве просматривалось два порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях – административный и судебный. Складываясь и существуя в рамках, главным образом, данных процессуальных форм, институт административной ответственности и правовая регламентация его применения становились все более взаимосвязанными и взаимообусловленными. Современное состояние административно-деликтного законодательства демонстрирует уже законодательно устоявшееся и проверенное многолетней правоприменительной практикой более или менее оптимальное соотношение этих способов (процедур, порядков) реализации административной ответственности. Однако то, каким образом и насколько такая комплементарность – соотношение административной и судебной процедур, а также взаимосвязь материально-правового и процессуального аспектов установления и реализации административной ответственности – опосредует собственно природу данной разновидности юридической ответственности, в конечном счёте, и определяет её

эффективность в решении поставленных перед административно-деликтным законодательством задач, проявляет новые стороны проблематики административной ответственности и ставит новые исследовательские задачи.

Данная проблематика имеет прежде всего исторические корни.

1. История вопроса

1. *Дореволюционный период.* Производство по делам об административных правонарушениях в нашей стране формировалось непросто, противоречиво. На важность законодательного оформления процессуальных основ отношений личности и государства в целях «предупреждения и пресечения административной неправды» неоднократно указывали учёные-административисты дореволюционной России [20, с. 115–123].

В дореволюционной России наказания назначались в административном порядке. К примеру, *Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной* [3] наделял сельского старосту и волостного старшину правом налагать административные взыскания за маловажные проступки, ранее подведомственные волостным судьям. К маловажным проступкам указаниями Правительствующего Сената были отнесены проступки, во-первых, перечисленные в конкретных статьях Устава о благоустройстве в казённых селениях, а во-вторых, не признававшиеся особо важными и подлежащими рассмотрению в судебном порядке. Здесь же можно отметить, что к компетенции сельского старосты или волостного старшины относился вопрос о передаче дела о проступке в суд. В административном порядке назначались следующие наказания: денежные взыскания до 1 рубля, арест на срок не более 2 дней, назначение на общественные работы до 2 дней.

Процедуры рассмотрения дел волостными и верхними крестьянскими судами регламентировались в России *Правилами о производстве дел о проступках Волостного судебного устава* 1889 г., в которых весьма детально были закреплены основные процессуальные элементы производства: подсудность (ст.ст. 9 – 16); порядок начала дела в волостном суде по вызову в суд (ст.ст. 17–27); разбирательство в волостном суде (ст.ст. 28–53); постановление и объявление приговоров (ст.ст. 54–63); производство по жалобам на волостные и верхние крестьянские суды (ст.ст. 64–76); частные жалобы (ст.ст. 77–79); просьбы об отмене окончательных приговоров (ст.ст. 80–88); исполнение приговоров (ст.ст. 89–95). В послереволюционный период в нашей стране был принят ряд документов нормативного характера, содержащих административно-процессуальную регламентацию по применению мер административного воздействия.

2. В *советский период* (с 1917 г. по 80-е гг. XX в.) законодательство об административной ответственности имеет тенденцию к усложнению судебного порядка рассмотрения административных споров.

Появилась необходимость в расширении внесудебного порядка назначения наказаний. Одним из первых нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность, было постановление Наркомата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О революционном трибунале печати», которым предусматривалась ответственность за проступки, связанные с использованием печати против революции, против народа.

Общий порядок наложения административных взысканий был урегулирован Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий», согласно которому административные взыскания налагались на граждан «за нарушение обязательных постановлений местной власти». К административным взысканиям были отнесены: лишение свободы сроком до 2 недель; принудительные работы без лишения свободы сроком до 1 месяца; штраф не более 50 тыс. рублей.

Наказания налагались коллегиально – президиумами уездисполкомов либо коллегиями губотделов управления в течение месяца со дня совершения проступка. По истечении этого срока привлечение к ответственности осуществлялось в судебном порядке.

Обжалование постановлений об административных взысканиях возможно было только в вышестоящие органы.

Однако уже год спустя был издан Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г. «Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». Он уточнял нормативные правовые акты, за несоблюдение которых назначались наказания в административном порядке (изданные губернскими и уездными исполкомами или президиумами сроком на 1 год по предметам управления и охранения порядка, а также в развитие действующих декретов и положений по вопросам общественной безопасности и порядка, народного здоровья, правил, регулирующих торговлю, сбор налогов, борьбу со стихийными бедствиями, строительного устава и т.п.). Из числа административных наказаний было исключено лишение свободы.

Был установлен единоличный административный порядок назначения наказаний – руководителем губернского или уездного отдела управления в течение месяца, но со дня обнаружения, а не совершения преступления. По истечении этого срока преследование было возможно только в судебном порядке.

Обжалование постановлений о наложении взысканий в административном порядке допускалось только во внесудебном порядке «в порядке инстанции».

В 1928 г. Президиум ЦКК ВКП(б) и Коллегия НК РКП СССР поручили Наркомату юстиции и НКВД СССР проработать вопрос о целесообразности установления по отдельным категориям дел коллегиального порядка наложения взыскания [10, с. 91].

Во исполнение названного поручения 30 марта 1931 г. было принято Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утверждённое постановлением ВЦИК и СНК РСФСР. Можно сказать, что в данном документе были окончательно закреплены основные отличительные признаки административной ответственности. Наказания назначались комиссиями, создаваемыми при районных исполкомах, а в городах – при городских и районных советах. В качестве исключения были установлены случаи предоставления права наложения административных наказаний должностным лицам органов милиции (п.п. 24 и 25).

Этот нормативный правовой акт предопределил развитие советского административно-деликтного законодательства на многие десятилетия, согласно ему административная ответственность граждан и организаций наступала за нарушение обязательных постановлений местных исполкомов и советов. Административные наказания (предупреждение, штраф, принудительные работы) налагались только в административном порядке. В п. 13 названного Положения было указано, что «в каждом обязательном постановлении должна быть предусмотрена за его нарушение ответственность в административном или судебном порядке. Судебная ответственность устанавливается в тех случаях, когда она предусмотрена Уголовным кодексом РСФСР». Порядок обжалования сохранялся внесудебный.

В истории нашего союзного государства, куда входила и Украина, был Административный кодекс УССР 1928 г., который содержал в себе меры административного воздействия, применяемые за нарушение обязательных постановлений, за маловажные правонарушения (разд. III), иные меры принудительного характера: личное задержание, обыски, выемки, применение оружия, взыскание сумм неналогового характера (гл. 4), исполнение за счёт обязанного, реквизиция, конфискация, чрезвычайные меры революционного порядка (гл. 5), порядок обжалования действий административных органов (разд. XV).

В 60-е годы СССР значительная роль отводилась указам Президиума Верховного Совета СССР. Например, указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Предлагалось принять Положение об административных проступках, преследуемых в судебном порядке, в котором были бы разрешены как материально-правовые, так и процессуальные вопросы. Хотя в тот период в судебном порядке к лицам, совершившим административные правонарушения, могли применяться 5 административных взысканий: 1) выселение в специально отведённые местности с привлечением к труду по месту поселения; 2) арест с использованием на физических работах; 3) исправительные работы; 4) штраф; 5) конфискация имущества. Назначение этих взысканий регламентировалось такими актами, как: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. «Об ответствен-

ности за мелкое хулиганство», постановление Верховного Совета СССР от 4 апреля 1962 г. «О применении мер воздействия за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника», указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» и от 6 мая 1963 г. «Об ответственности лиц, злостно нарушающих установленный для них режим в местах поселения».

В 60-е годы было только 5 составов, которые влекли ответственность в судебном порядке: а) мелкое хулиганство; б) мелкая спекуляция; в) незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств; г) злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника; д) тунеядство.

Расследование материалов об административных правонарушениях в данный период поручалось: органам милиции, прокуратуры, штабам народных дружин. Судебное разбирательство дел об административных правонарушениях регламентировалось также постановлениями Пленумов Верховного Суда СССР и заканчивалось судебным постановлением, которым, как правило, лицо, привлечённое к ответственности, признавалось виновным (либо невиновным). Постановление суда (судьи) по делам об административных проступках обжалованию не подлежало и приводилось в исполнение немедленно. Однако прокурору было предоставлено право опротестовать незаконное или необоснованное постановление суда (судьи) по делам вышеназванной категории (ст. 13 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утверждённого указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г.).

Анализируя законодательство об административной ответственности первой половины XX в., можно назвать отличия административной ответственности от иных видов ответственности: субъект установления обязательных к исполнению норм; виды наказаний; порядок назначения наказаний – упрощённый внесудебный, по общему правилу коллегиальный, но перечень должностных лиц, уполномоченных единолично назначать наказания, значительно расширился; степень общественной опасности правонарушения.

Начиная с 50-х гг. прошлого века, одновременно с административным порядком назначения наказаний в законодательстве стал закрепляться судебный порядок привлечения к ответственности за ряд административных правонарушений. Данные правонарушения отличались тем, что по своей вредоносности находились на грани с преступлениями и за их совершение предусматривались более строгие меры воздействия (арест с использованием на физических работах, выселение в специально отведённые местности с привлечением к труду по месту поселения, исправительные работы и др.).

Судебный порядок рассмотрения названных дел был введён для усиления гарантий прав граждан от необоснованного привлечения к административной ответственности. Однако отсутствовал единый порядок рассмотрения вышеперечисленных категорий дел (положения о сроках и об особенностях рассмотрения дел закреплялись в отдельных указах Президиума Верховного Совета РСФСР). Отличительными чертами их рассмотрения судами можно считать инквизиционный характер, отсутствие состязательности, упрощённый характер, окончательность судебного постановления.

Важным этапом в развитии института административной ответственности является издание указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», отменившего наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия, организации.

Изменения коснулись и порядка назначения административных наказаний. По-прежнему в качестве общего правила действовало наложение штрафов административными комиссиями, за отдельными органами было сохранено право наложения штрафов в административном порядке без обращения в административные комиссии с возможностью передачи дел об административных правонарушениях административным комиссиям.

Законодательство не предусматривало возможности передачи дел, связанных с назначением административных штрафов, на рассмотрение в судебном порядке в случае пропуска срока давности назначения наказания в административном порядке, который составлял месяц со дня совершения правонарушения.

Названным указом закрепляется право граждан и должностных лиц, подвергнутых штрафу в административном порядке, обжаловать постановление в районный (городской) народный суд в 10-дневный срок. Подача жалобы приостанавливала взыскание штрафа.

В гражданско-процессуальных кодексах союзных республик, в главах о производстве по делам, возникающим из административно-правовых отношений, рассматриваемых судом, дела по жалобам на действия административных органов в связи с наложением штрафа стали выделяться в самостоятельную категорию дел. Однако оспаривание в судебном порядке наложения иных административных взысканий не предусматривалось. Судебный порядок рассмотрения жалоб на неправильное наложение штрафа в административном порядке отличался отсутствием детальной регламентации. Причём о времени рассмотрения дела по жалобе уведомлялись правонарушитель и орган или должностное лицо, назначивший наказание. При рассмотрении жалобы суд мог вынести следующие решения: отклонить жалобу, отменить наложенный штраф, снизить размер наложенного штрафа. Решение суда было окончательным и обжалованию не подлежало.

В юридической литературе проводились исследования по анализу советского административно-процессуального законодательства с учётом обобщения практики применения данного законодательства наркоматами и местными органами управления в первые годы советской власти, изучения порядка рассмотрения межведомственных споров. Среди них следует назвать Инструкцию по применению постановления ВЦИК об административной высылке, подписанную наркомом внутренних дел и Председателем ГПУ при НКВД РСФСР Ф. Э. Дзержинским 3 января 1923 г. В соответствии с ней административная высылка применялась к лицам, пребывание которых в данной местности (и в пределах РСФСР) по их деятельности, прошлому, связи с преступной средой с точки зрения охраны революционного порядка представлялось опасным. Далее в документе детально описывался порядок применения названной меры. Так, в силу ст. 2 данной Инструкции административная высылка могла быть тройкого рода: 1) из данной местности с воспрещением проживания в других определённых пунктах РСФСР; 2) из данной местности в определённый район РСФСР; 3) за пределы РСФСР, т.е. за границу. Другим документом – Декретом СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. «О реквизициях и конфискациях» регламентировался порядок применения такой меры, как конфискация имущества, т.е. безвозмездное отчуждение государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ. Право конфискации согласно п. 5 Декрета принадлежало Президиуму ВСНХ и Наркому продовольствия РСФСР по принадлежности (причём оба эти ведомства осуществляли своё право как непосредственно, так и через свои местные органы), а также Президиуму ВЧК, революционным трибуналам и народным судам, применяющим эту меру как наказание. Названное право осуществлялось особыми постановлениями указанных органов власти, которые в письменной форме вручались заинтересованным лицам согласно ст. 10 названного Декрета. Революционные трибуналы и народные суды свои постановления о конфискации вносили в судебные приговоры. Запрещалась конфискация вещей домашнего обихода (мебели, одежды, обуви, посуды и пр.), а в случаях особо острой общественной нужды в этих вещах право на их конфискацию принадлежало особой комиссии в составе представителей губисполкома, губсовнархоза и губпродкома и при условии уведомления каждый раз соответствующих центральных властей [9, с. 152].

3. *Завершающий этап советского и постперестроечный период* (с 1980 г. по 2002 г.). Следующим шагом к систематизации норм об административной ответственности стали принятые Верховным Советом СССР в 1980 г. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях.

К этому времени на союзном уровне насчитывалось несколько десятков нормативных правовых актов, устанавливающих административную ответственность. Кроме того, органы государственной власти различных уровней также принимали

нормативные правовые акты в рамках своей компетенции и устанавливали административную ответственность.

Кодифицированный нормативный акт – КоАП РСФСР был принят лишь 20 июня 1984 г.

По сравнению со сложившейся в первой половине XX в. концепцией административной ответственности в КоАП РСФСР были заложены следующие характерные черты административной ответственности:

1) по общему правилу составы административных правонарушений должны были устанавливаться представительными органами государственной власти, и лишь по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями – исполкомами при Советах народных депутатов разных уровней;

2) по общему правилу все дела об административных правонарушениях решали административные комиссии при исполкомах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов, за исключением дел, отнесённых к компетенции районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних, районных (городских) народных судов, органов внутренних дел, органов госинспекций и др. органов (должностных лиц), уполномоченных на то законодательными актами СССР;

3) в компетенцию судей по применению мер административной ответственности изначально было включено всего 6 составов (мелкое хищение государственного или общественного имущества, изготовление и использование радиопередающих устройств без разрешения, мелкое хулиганство, мелкая спекуляция, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, нарушение правил административного надзора), которые ранее также были отнесены к компетенции судей. Однако уже к 2002 г. таких составов стало более 70;

4) наказания в виде исправительных работ и административного ареста могли назначаться только судом;

5) был закреплён единый порядок привлечения к ответственности независимо от органа, назначающего наказания. В рамках производства по делу об административном правонарушении органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела, обязаны были выяснять: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли данное лицо в его совершении; подлежит ли оно административной ответственности; имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность; причинён ли имущественный ущерб; имеются ли основания для передачи материалов об административном правонарушении на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации, трудового коллектива; каковы другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела;

б) в качестве альтернативного внесудебному порядку обжалования предусмотрен судебный, за исключением обжалования постановлений органов внутренних дел (должностных лиц) о наложении административного взыскания в виде предупреждения зафиксированного на месте совершения правонарушения без составления протокола, а также постановлений должностных лиц военной автоинспекции о наложении административного взыскания в виде аналогичного предупреждения. Порядок рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях был закреплён в ГК РСФСР от 11 июня 1964 г. (гл. 24 «Жалобы на действия административных органов и должностных лиц»). В компетенцию суда входила не только проверка законности вынесенного постановления, но и право снижения размера штрафа, если его сумма превышала установленный законодательством предел или он был наложен без учёта тяжести совершённого проступка, личности виновного и его имущественного положения.

Законодательство об административных правонарушениях не отличалось стабильностью. Так, в КоАП РСФСР было внесено более 60 изменений, сотни актов принимались представительными органами власти различных уровней. Кроме того, получила широкое распространение практика установления в законодательных актах санкций в виде штрафа в отношении организаций за несоблюдение ими обязанностей, закреплённых в нормативных правовых актах. Можно сказать, что к концу 90-х гг. прошлого столетия институт административной ответственности юридических лиц был абсолютно некодифицирован.

На государственном уровне была поставлена также задача по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях и по его кодификации.

4. *Российский период* (с 30 декабря 2001 г. по настоящее время). Действующий в настоящее время КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ является преемником КоАП РСФСР по многим вопросам как структурно, так и содержательно. Однако в нём значительно расширены полномочия судей в вопросах привлечения к административной ответственности.

В это же время параллельно готовились проекты АПК РФ и ГПК РФ, которые были приняты немного позднее КоАП РФ (АПК РФ – 24 июля 2002 г., а ГПК РФ – 14 ноября 2002 г.). Одним из принципиальных отличий действующих процессуальных кодексов без сомнения можно считать нормативное закрепление за судом роли арбитра, проверяющего представленные равноправными сторонами по делу доказательства. Кроме того, согласно Закону РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судьями признаются лица, наделённые в конституционном порядке полномочиями по осуществлению правосудия, а судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Вместе с тем согласно КоАП РФ деятельность судьи по рассмотрению дела об административном правонарушении не может рассматриваться как правосудие с

участием сторон на принципах состязательности. Судья осуществляет подзаконную административно-юрисдикционную деятельность по тем же правилам, что и административные органы.

С одной стороны, такое нововведение было продиктовано необходимостью предоставления гражданам и организациям наибольших прав и гарантий при привлечении к административной ответственности, поскольку судьи являются независимыми по отношению к органам исполнительной власти. С другой стороны, это привело к возложению на них полномочий, не связанных с осуществлением правосудия.

Представляется, что решение проблем, которые пытались устранить путём расширения компетенции судей, следует искать в усовершенствовании административной деятельности – создании специальных органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях (например, в советский период для этого создавались административные комиссии).

Кроме того, в КоАП РФ и АПК РФ нормативно закреплён вопрос о назначении административных наказаний судьями по двум совершенно разным процедурам (в АПК РФ дело об административном правонарушении рассматривается на основе принципа состязательности сторон, не закреплённом в КоАП РФ), что вряд ли позволяет говорить о единстве института административной ответственности.

В действовавший тогда Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» были внесены изменения, определявшие порядок судебного обжалования актов органов государственной власти и расширявшие – в отличие от союзного законодательства – пределы судебного контроля. Законодательно была предоставлена возможность судебного обжалования действий и решений государственных служащих, причём ответственность последних наступала в связи с их обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В соответствии с принципом всеобщности обжалования, закреплённом в названных актах, судебное обжалование распространяется и на частные (негосударственные) коммерческие организации.

Данный закон в ст. 6 закрепил презумпцию, согласно которой гражданин в жалобе указывает лишь факт нарушения своих прав, администрация же несёт процессуальную обязанность документально доказать законность обжалуемого действия (решения). Предметом обжалования по указанному Закону являются как индивидуальные, так и нормативные правовые акты, что является значимым для правоприменительной деятельности. В связи с этим процедура рассмотрения жалобы определялась по правилам гражданского судопроизводства, но с учётом особенностей, которые являются элементами административного судопроизводства. Речь идёт о судебном привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности в соответствии с этим Законом, – иными словами, это специфическая судеб-

ная процедура не гражданско-правового характера, где налицо административно-процессуальные элементы.

Всё вышеизложенное свидетельствует о том, что российскому законодательству знакомы варианты административного судопроизводства, хотя судебный орган в анализируемом законодательстве больше выступает в роли административного органа, чем органа правосудия: постановление судьи не обжалуется, отсутствует состязательность и т.п.

Новый КоАП РФ значительно раздвинул границы правосудия по административным делам:

1) существенно расширил подведомственность дел об административных правонарушениях судьями. В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных в 223 статьях Особенной части КоАП РФ (вместо 4 составов (статей), содержащихся в КоАП РСФСР 1984 г.);

2) по делам, названным в 122 статьях Особенной части КоАП РФ, орган или должностное лицо, к которому поступило дело о соответствующем административном правонарушении, вправе передать его на рассмотрение судьи (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Так, по усмотрению (желанию) административно-юрисдикционных лиц юрисдикция судов расширяется.

В КоАП РФ весьма ярко выражена тенденция роста административного судопроизводства в административно-юрисдикционном производстве по делам об административных правонарушениях.

Из 10 видов административных наказаний 7 (конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения) применяются судьями, и только 3 вида (предупреждение; административный штраф; административное приостановление деятельности) рассматриваются во внесудебном порядке (органами исполнительной власти и их должностными лицами).

В КоАП РСФСР существовало прямо противоположное соотношение (в судебном порядке налагались 2 взыскания – исправительные работы и административный арест).

Всё вышеизложенное свидетельствует: 1) об упрощённой и ускоренной процедуре рассмотрения судьёй вопросов; 2) о системе дополнительных гарантий, призванных максимально защитить интересы невластных субъектов, включая право на обжалование в суд; 3) о развитии административного судопроизводства.

Богатый опыт функционирования института административной ответственности в России может помочь в реформировании современного законодательства, ведь ошибки прошлого нельзя забывать, чтобы не допускать их повторения в будущем.

II. Проблемы применения КоАП РФ в судах (общих и арбитражных)

Несмотря на многовековую историю данного института, ежегодно юрисдикционная деятельность властных субъектов выявляет всё новые проблемы, связанные с применением административных наказаний, что говорит о наличии в законодательстве об административной ответственности системных проблем. Так, в практике применения норм КоАП РФ на сегодняшний день существует немало вопросов, требующих дальнейшего совершенствования законодательства об административной ответственности.

1. *Отсутствие определения административной ответственности на законодательном уровне* препятствует единообразию в понимании этого института правоприменителями и иными субъектами административного права, в т. ч. и правонарушителями.

Последовательно разделяя идею исследователей о том, что «категория «административная ответственность» должна стать одной из ключевых (определяющих), наряду с административным правонарушением и административным наказанием, для формирования всего понятийного аппарата соответствующей отрасли российского законодательства» [21, с. 340], гл. 2 КоАП РФ следует, на наш взгляд, дополнить статью, определяющей административную ответственность как *вид государственного принуждения, реализуемого в предусмотренной КоАП РФ процессуальной форме и отражающего такое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные правовые последствия морального, личного, имущественного или организационного характера в результате государственного осуждения совершённого им административного правонарушения*.

2. Другой проблемой административной ответственности является тот факт, что норма ст. 1.1 КоАП РФ так и не была реализована в полной мере, – налицо *«рассредоточенность» федеральных норм административного права по разным актам*. Все материальные нормы, касающиеся ответственности за нарушение федеральных правил и соответствующих составов административных правонарушений, должны быть сконцентрированы в КоАП РФ. Тем не менее, до сих пор в НК РФ, особенно в его разд. VI, по сути содержатся нормы об административной ответственности налогоплательщиков. Таким образом, налицо юридико-техническое «рассредоточение» системы нормативного регулирования административной ответственности на несколько актов, что противоречит «букве и духу» КоАП РФ.

Так, ответственность за деяния самих налогоплательщиков – юридических и физических лиц, легкомысленно именуемая в доктрине «налоговой», закреплена в тексте гл. 15 и гл. 16 НК РФ, в то время как ответственность за деяния должностных лиц организаций, а также физических лиц, сущностно от первой не отличающаяся, нормативно закрепляется законодателем в гл. 15 КоАП РФ. Показательно, что и в тексте Бюджетного кодекса РФ определяются противоправные деяния, за которые должна следовать административная ответственность. Тем не менее, объективная сторона правонарушений, за которые в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, отнюдь не совпадает с деяниями, упомянутыми в ст. 306⁴ – 306⁸ БК РФ.

С учётом указанных обстоятельств можно сделать также вывод о том, что большинство сторонников административной природы ответственности за совершение налоговых правонарушений [2, с. 507; 7, с. 31; 13, с. 16] справедливо высказывают мнение о необходимости объединения норм об административно-налоговых деликтах в едином нормативном правовом акте [18, с. 12–13]. Таким актом, на наш взгляд, должен быть нынешний КоАП РФ. По аналогии с нарушениями таможенного законодательства унификация должна быть произведена в рамках КоАП РФ. Иными словами, составы налоговых правонарушений, предусмотренных гл. 16 и гл. 18 НК РФ, целесообразнее перенести в КоАП РФ. В обоснование необходимости таких законодательных изменений можно привести доводы о том, что административные правонарушения являются универсальной базовой категорией по отношению к налоговым правонарушениям, а исключение положений об ответственности из НК РФ и перенесение их в КоАП РФ соответствовали бы воле законодателя, который в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ указал на исключительную роль этого кодифицированного акта в вопросах установления административной ответственности на федеральном уровне.

3. Открытой всё также остается *проблема малозначительности административных правонарушений*. В настоящее время в КоАП РФ понятие малозначительности административного правонарушения не закреплено. Правоприменительные акты российских судов содержат прямо противоположные подходы к пониманию данного института, что явно не способствует единству правоприменения [5, с. 16]. Представляется, что в связи с этим целесообразно законодательно закрепить институт малозначительности в тексте КоАП РФ. Например, ст. 2.9 КоАП РФ возможно дополнить ч. 2 следующего содержания:

«Малозначительность административного правонарушения представляет действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учётом характера совершенного административного правонарушения и роли лица, его совершившего, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения

охраняемых общественных правоотношений, и определяется исходя из конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения».

4. Другим важным аспектом несовершенства действующего административного законодательства является проблема назначения административного наказания ниже низшего предела. Так, вопрос этот был поднят в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприёмный пункт». Несмотря на то, что данное постановление касается отдельной статьи КоАП РФ и только административной ответственности юридических лиц, проблема имеет общее значение для норм Особенной части КоАП РФ и требует надлежащей проработки. Введение административного наказания ниже низшего предела должно касаться и физических лиц, и вопрос этот должен быть нормативно закреплён в тексте гл. 3 Общей части КоАП РФ.

5. Явной неурегулированностью является отсутствие должной согласованности в размерах административных штрафов, что является следствием внесения многочисленных и бессистемных изменений в текст КоАП РФ. Подобная казуистика в законодательных изменениях порой приводит к тому, что нередко штрафные санкции в нарушение принципа соразмерности либо слишком малы по размерам, либо чрезвычайно завышены. На это обращал внимание и Конституционный Суд РФ в своём постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко».

В этой связи показательна и явно прослеживающаяся тенденция к завышению размеров штрафных санкций в рамках ответственности индивидуальных предпринимателей. Вопреки официально декларируемой позиции о необходимости поддержки малого бизнеса, за последнее время во многих нормах КоАП РФ установлена равная ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

6. В российской правоприменительной практике долгое время имеет место значительное рассогласование в решениях судов различных инстанций в вопросе квалификации длящихся административных правонарушений и, соответственно, начала течения срока давности таких правонарушений. Разъяснения, данные в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», позволили в значительной мере систематизировать правоприменительный подход к квалификации длящихся правонарушений. Вместе с тем судебная практика за прошедший период выявила отдельные аспекты,

требующие уточнения, дополнения и конкретизации соответствующих формулировок. Характерной особенностью длящихся правонарушений является то, что противоправное деяние продолжается в момент его выявления [4, с. 60; 6, с. 53; 11, с. 496]. Именно эта особенность обуславливает иной порядок исчисления давностного срока, поскольку невозможно определить момент совершения длящегося правонарушения. Представляется необходимым и своевременным осуществить законодательное закрепление соответствующих положений путём внесения изменений в КоАП РФ в части определения понятия «длящееся правонарушение», установления его основных элементов (признаков) и чёткого указания на то, что считать днём обнаружения длящегося административного правонарушения.

Представляется целесообразным дополнить ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ следующими абзацами:

«Длящимся административным правонарушением для целей настоящего Кодекса является административное правонарушение, выражающееся в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении лицом обязанности, правомерно возложенной на него законом или подзаконными актами. При этом невыполнение лицом обязанности, которая должна быть выполнена к определённом сроку, является длящимся административным правонарушением в случае, когда данная обязанность не прекращается с наступлением срока выполнения обязанности, и административное правонарушение может быть выявлено в любой момент после наступления этого срока.

Днём окончания длящегося административного правонарушения является день его обнаружения, то есть день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении согласно статье 28.3 настоящего Кодекса, выявило факт его совершения.

Привлечение к ответственности за новое длящееся административное правонарушение, выразившееся в последующем неисполнении той же обязанности тем же лицом, возможно только по истечении срока, отведённого на устранение нарушений, предписанием, вынесенным совместно с привлечением к административной ответственности или независимо от такого привлечения».

7. Применительно к гл. 27 КоАП РФ, в которой определены меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, следует обратить внимание на тот факт, что, в отличие от КоАП РСФСР, ныне в КоАП РФ отсутствует статья о *порядке обжалования наложенных мер пресечения* (административного задержания лица, задержания транспортного средства и др.). Подобная ситуация подразумевает, что обжаловать действия должностных лиц по применению мер по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях можно только в порядке, предусмотренном гл. 27 КоАП РФ. Положения ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ о том, что вред, причинённый незаконным применением мер обес-

печения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, также не снимают неопределённости в данном вопросе и не служат основой для какой-либо правовой аналогии, поскольку остаётся неясным, в каком порядке применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении признаётся незаконным.

8. Актуальным и нерешённым остаётся вопрос *об исключении возможности привлечения к административной ответственности органов власти*. Органы публичной власти, которые наделяются статусом юридического лица для осуществления их участия в гражданском обороте, не могут являться субъектами административной ответственности, т. к. это противоречит концепции правового статуса органа публичной власти и концепции административной ответственности. Данное положение необходимо включить в КоАП РФ, поскольку в настоящее время КоАП РФ не делает такого исключения и на практике органы публичной власти привлекают к административной ответственности на общих основаниях. Нельзя ставить знак равенства между «обычным» юридическим лицом и органом публичной власти (государственным и муниципальными органами) [12, с. 106]. Применение административного штрафа к органу публичной власти не соответствует целям и задачам наказательной политики, определённым в ст. 1.2. КоАП РФ. Следует при этом учитывать, что штрафные санкции будут выплачиваться из соответствующего бюджета.

9. На сегодняшний день теоретическая неопределённость и законодательная несогласованность в *определении вины юридического лица* создают сложные проблемы в правоприменительной практике привлечения юридического лица к административной ответственности [8, с. 77; 19, с. 241], что подтверждается противоречивой судебной практикой.

В частности, это выражается в следующем. В настоящее время в практике судов выделяют 3 подхода к определению вины юридического лица. Первый – это когда вина юридического лица определяется через оценку субъектом административной юрисдикции возможности юридического лица соблюсти требование нормы закона. Второй – когда вина юридического лица определяется через вину руководителя или иного его работника. И, наконец, когда юридическое лицо привлекается к административной ответственности при отсутствии вины (объективное вменение), – это третий подход.

Если при первом подходе оцениваются два обстоятельства: приняты ли юридическим лицом все зависящие от него меры по соблюдению закона и имелась ли у него возможность для этого, то при втором – когда вина юридического лица определяется через вину его работника. Здесь позиция арбитражных судов представляется весьма дискуссионной. Подчас действия работника трактуются судом как действия юридического лица, если не доказано, что работник совершил деяние, выхо-

дящее за рамки его полномочий. При третьем же подходе юридическое лицо привлекается к административной ответственности через объективное вменение, что, безусловно, противоречит и действующему законодательству, и теории юридической ответственности и не должно применяться.

Понятие вины юридического лица является единым и заключается в возможности соблюдения установленных норм и правил, а также в непринятии всех зависящих мер по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ). Правовая возможность для соблюдения норм и правил имеет место только в том случае, когда определённое поведение лица урегулировано нормой права, устанавливающей его обязанность. Лишь одновременное наличие двух предпосылок – юридической и фактической – позволяет утверждать, что лицо имело возможность соблюсти норму и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

10. В прояснении нуждается и вопрос *о статусе законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях*. Такой статус, определённый в ст. 25.4 КоАП РФ, может иметь только единоличный исполнительный орган юридического лица. Иные субъекты, в т.ч. выполняющие в организации управленческие функции, статусом законного представителя юридического лица в производстве по делам об административных правонарушениях ныне обладать не могут. Практика, напротив, убедительно доказала необходимость расширения перечня законных представителей юридического лица в данном производстве. Ограничив перечень законных представителей юридического лица лишь его руководителем и иными лицами, признанными в соответствии с законом и учредительными документами органом этого юридического лица, и в то же время ограничив срок составления протокола об административном правонарушении, законодатель создал серьёзную проблему в реальном обеспечении представительства юридических лиц в административно-деликтном производстве [17, с. 25]. В связи с этим целесообразно определить статус не только законного представителя юридического лица, но и иного представителя, имея в виду руководителя филиала (представительства), иного территориально и (или) структурно обособленного подразделения юридического лица (отдела, службы, цеха и т.п.), действие (бездействие) которого непосредственно образует событие соответствующего административного правонарушения, иного работника юридического лица, действующего на основании доверенности.

11. *Проблема возможности обжалования промежуточных процессуальных актов административной ответственности* (протокола, акта (приказа) органа административно-деликтной юрисдикции и т.п.).

Например, в деле № А47-14361/2017 Арбитражного суда Оренбургской области оспаривался приказ антимонопольной службы о возбуждении антимонопольного дела. Нижестоящие суды производство прекратили, указав, что приказ – это до-

кумент, который нельзя оспорить, он сам по себе ещё не порождает правовых последствий, определяющих судьбу нарушителя, поскольку окончание дела может быть завершено как признанием нарушения, так и прекращением дела в связи с отсутствием нарушения. Коллегия судей Верховного Суда РФ судебные акты отменила, отправила на новое рассмотрение, указав, что приказ можно оспаривать самостоятельно, что это ненормативный акт. Представляется, что такой подход позволяет оспаривать определения о возбуждении дела, протоколы об административных правонарушениях, акты проверок, т.е. оспаривать промежуточные процессуальные акты.

12. *Подведомственность (подсудность) рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, а также в порядке пересмотра* – также остаётся актуальной проблемой сегодняшнего периода. Некоторые административные дела арбитражных судов свидетельствуют о проблеме с подведомственностью.

Суды выясняют, связано ли правонарушение с предпринимательской деятельностью юридического лица, если объектом посягательства является миграционный порядок, правила благоустройства, правила дорожного движения и т.п. Пример: дело А40-189967/17 Арбитражного суда г. Москвы. Московскому государственному университету им. М. В. Ломоносова в рамках этого дела вменяется нарушение Правил проведения земляных работ, установки временных ограждений, размещения временных объектов в городе Москве, утверждённых постановлением Правительства Москвы от 19 мая 2015 г. № 299-ПП. Административно-техническая инспекция Москвы выявила это нарушение в действиях МГУ, поскольку имело место отсутствие информационного щита, отсутствие аварийного освещения, складирование строительных материалов вне специально отведённых для этого мест.

Инспекция привлекла МГУ к ответственности по ч. 1 ст. 8.18 КоАП Москвы: ответственность наступает за нарушение установленных Правительством Москвы правил производства земляных работ и работ по организации площадок для проведения отдельных работ в сфере благоустройства, в т.ч. отсутствие утверждённой проектной документации или необходимых согласований при проведении указанных работ, несвоевременное восстановление благоустройства территории после их завершения, непринятие мер по ликвидации провала асфальта (грунта), связанного с производством разрывов, а также несоблюдение установленных требований к обустройству и содержанию строительных площадок.

МГУ обратился с жалобой на постановление в Арбитражный суд г. Москвы. Первая инстанция производство прекратила, указав, что правонарушение не связано с осуществлением предпринимательской деятельности, потому что объект посягательства – правоотношения в сфере благоустройства территории, правонарушение не совершалось в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. Нужно было обращаться в районный суд. Есть разъяснения в Обзоре судебной

практики Верховного Суда РФ № 1 (2014), утверждённом постановлением Президиума Верховного Суда РФ 24 декабря 2014 г. о том, что жалобы на такие постановления надо рассматривать в судах общей юрисдикции. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ в составе трёх судей, на удивление, все судебные акты отменила, указав на то, что дело должен рассмотреть арбитражный суд, потому что правонарушение связано с осуществлением МГУ экономической деятельности, поскольку использование территории является неотъемлемой составляющей данной деятельности.

Представляется, что разнотой судебной практики с подведомственностью может парализовать нормальную деятельность судов.

13. Суды *арбитражной системы выходят за пределы своих полномочий*, занимаясь переоценкой на уровне кассации, что не входит в их компетенцию. Есть случаи, когда судебные акты содержат в себе нормотворчество, что также им не свойственно. Отмечается практика, когда экономическая коллегия Верховного Суда РФ оставляет в силе противоположные решения, чего не было в период существования Высшего Арбитражного Суда РФ, который следил согласно ст. 304 АПК РФ за единообразием судебной практики.

Встречается такая практика, в частности, по вопросу о том, *несёт ли административную ответственность за распространение ненадлежащей рекламы лицо, которое фактически не видит текст рекламы, а только обеспечивает техническую возможность распространения рекламы (при этом исходя из договоров лицо имеет возможность не распространять ненадлежащую рекламу)*. Судьи же Верховного Суда РФ оставляют всё, что выносят нижестоящие суды, т.е. оставляют в силе противоположные судебные акты (например, дела №№ А40-76915/2014, А40-99466/2014, А40-99475/2014, А40-111324/2014, А40-213425/2014, А40-99469/2014, А40-13081/2015, А40-38891/2015, А40-82157/2015 Арбитражного суда г. Москвы).

По вопросу допустимости взимания теплоснабжающей организацией платы за тепло в неотапительный сезон единообразия судебных актов не наблюдается также. Если в одних делах выносятся судебные решения, в которых говорится, что нельзя взимать теплоснабжающей организации плату за тепло в неотапительный сезон (дела №№ А40-110257/12, А40-136867/13, А40-170280/13, А40-110257/12, А40-81149/14, А40-38881/15, А40-38888/15, А40-29358/15 Арбитражного суда г. Москвы), то в определении от 28 апреля 2016 г. по делу № 5-АПГ16-19 Верховный Суд РФ высказывает противоположную позицию и говорит, что плату за тепло в неотапительный сезон взимать можно.

Другой пример касается единообразия подходов судов *по вопросу применения антимонопольного законодательства*. Так, в антимонопольную службу пожаловался оператор связи на то, что управляющая компания в многоквартирных домах не допускает его для обслуживания жильцов и оказания услуг. Антимонопольный

орган пришёл к выводу, что управляющая компания занимает доминирующее положение на рынке управления домов, поскольку под её управлением находилось около 200 домов. Судья же Верховного Суда РФ выносит решение иное, указав, что управляющая компания не может занимать доминирующего положения, поскольку вопросы допуска в помещения – это вопрос жильцов, принимаемый на общем собрании (определение Верховного Суда РФ от 6 августа 2018 г. № 161-ПЭК18).

Доводам о том, что отказы исходили от управляющей компании и что в её ведении около 200 домов, суд не придал значения. При этом его позиция противоречит разъяснениям Верховного Суда РФ, данным в абз. 12 п. 6 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утверждённого Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. Однако судебная практика демонстрирует самые разные, в т.ч. противоположные вышеприведённому делу сценарии, причём на уровне как Верховного Суда РФ (например, определение от 25 апреля 2016 г. № 305-ЭС16-2862), так и нижестоящих судов (например, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 сентября 2018 г. по делу № А40-13143/2018).

В делах судей Верховного Суда РФ экономической коллегии с ФАС России – дела №№ А40-75556/2017 и А40-249075/2017 – имеет место полная переоценка доказательств и обстоятельств дела, что не входит в полномочия кассационной инстанции. Фактические обстоятельства одинаковые. Однако суды кассационной инстанции установили, что анализ товарных рынков у ФАС России был сделан с нарушениями. Анализ рынка – это вопрос оценки, т.е. это – не полномочия суда кассационной инстанции.

Переоценка доказательств и обстоятельств дела наблюдается и в деле № А40-230080/2016 Арбитражного суда г. Москвы, где суд установил, по сути, что можно не платить налоги почти на 2 млрд. рублей. В деле № А40-174421/2016 аналогичные оценка и решение Верховного Суда РФ имеются в отношении уже таможенных пошлин, где просматривается также позиция законотворческого характера, а это уже не входит в полномочия судов в принципе.

По одному и тому же вопросу – вопросу о том, подлежит ли заключению договор с победителем закупочной процедуры, проведённой по правилам Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», если заказчик указал в своём положении о закупках, что проведённая процедура – не торги, но фактически выбирает либо лучшую цену, либо лучшие условия, – по одним делам (например, №№ А40-69448/14, А40-176170/13 и 306-КГ14-2236) Верховный Суд РФ отказывает в удовлетворении или дальнейшем движении кассационной жалобы, тогда как в аналогичных делах, в частности, №№ А40-164411/15, А40-163328/15 и А40-105887/13, между решениями

судов первой и кассационной инстанций наблюдается диаметрально иной, противоположный подход.

Вышеприведённые дела и вынесенные в рамках них судебные акты свидетельствуют об отсутствии единообразия, а также о том, что на практике поддерживается фактически всё, что доходит до Верховного Суда РФ.

Отменяя акты нижестоящих судов по делу № А40-32818/16 Арбитражного суда г. Москвы, судьи Верховного Суда РФ руководствовались тем, что суды первой, апелляционной и кассационной инстанций не учли положения международных договоров РФ, условия которых Россия обязана исполнять. В упомянутом деле спор возник между таможенным органом РФ и международной корпорацией «Эппл» в лице её российского представительства относительно таможенной классификации (как следствие, размера таможенной пошлины) устройства, называемого «Apple Watch». Данные устройства носятся преимущественно на руке, выполняют функции обычных электронных часов, а также могут взаимодействовать со смартфонами корпорации для придания им дополнительных функций, в т.ч. принятия (отклонения) вызова, получения оповещения о текстовом или push-сообщении и т.д. При этом на рынке данный продукт позиционируется именно в качестве умных часов, т.е. устройства, предназначенного для получения информации о времени и иных сходных параметров, с возможностью получения дополнительных функций при его интеграции со смартфоном корпорации. Следует отметить, что разница в таможенной квалификации между обычными часами и устройством, передающим информацию (код 8517 62 единой ТН ВЭД ЕАЭС, утверждённой решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54), определяет размер таможенной пошлины, в частности по позиции, предложенной корпорацией, а впоследствии и Верховным Судом РФ, такая таможенная пошлина составляет 0 %. Суды Московского региона обоснованно сочли, что таможенный орган принял предварительные решения по классификации по единой ТН ВЭД ЕАЭС по товарным позициям: часы наручные, карманные и прочие, предназначенные для ношения на себе или с собой, включая секундомеры, с корпусом, изготовленным из драгоценного металла (код 9101), или часы наручные, карманные и прочие, предназначенные для ношения на себе или с собой (код 9102). Своё согласие с выбором таможенным органом товарной позиции суды обосновали правильностью применения им правил интерпретации единой ТН ВЭД ЕАЭС, которыми установлен чёткий алгоритм действий таможенного органа, если у последнего отсутствует возможность однозначно определить ту функцию у товара, которая является у него преобладающей. Верховный Суд РФ посчитал, что суды нижестоящих инстанций немотивированно отклонили доводы корпорации о выработанных подходах для определения правильной классификации на уровне Всемирной таможенной организации, согласно рекомендации которой умные часы производства корпорации «Эппл» сле-

дует рассматривать не как часы, а как передающее устройство. При этом Верховный Суд в своём определении от 20 сентября 2017 г. по делу № 305-КГ17-3138 указал на то, что таможенный орган и суды должны были следовать рекомендациям Всемирной таможенной организации, которые не носят обязательного характера (на что суды Московского региона обоснованно обратили внимание), что классификация многокомпонентного товара не ставится в зависимость от выполняемых им функций, как ошибочно указали суды, а производится по составляющим его компонентам, их объективной роли и значимости в функциональности устройства. Таким образом, Верховным Судом РФ фактически были переоценены выводы нижестоящих судов, хотя таких полномочий у него не имеется. Фактически же данное определение позволяет беспошлинно ввозить товар, который по своим функциям и своему предназначению мало отличается от электронных часов иных торговых марок, которые после получения предварительных решений таможенных органов не обращались за их обжалованием в судебном порядке (сведения об этом в открытых источниках отсутствуют), что способно причинить значительный урон бюджету РФ. Эта проблема является особенно злободневной с учётом экономической стагнации и санкций США.

III. Пути решения

Изложение проблем по совершенствованию законодательства об административной ответственности можно было бы продолжить и далее, административно-правовая наука и правоприменительная практика непрестанно пополняют их новыми вопросами и казусами. Подобное диктуется как изначально существовавшими и нерешёнными противоречиями, так и высокой динамикой социальных отношений в административно-деликтной сфере. Однозначно, вопросы совершенствования КоАП РФ являются чрезвычайно актуальными, требующими самого пристального внимания и изучения. В постоянном, всестороннем и объективном анализе нуждаются как направления и перспективы, так и предпосылки и последствия возможных изменений нормативного регулирования административной ответственности.

В административно-правовой науке уже назрели предложения о развитии законодательства об административной ответственности по двум путям: *принятие нового кодификационного акта или внесение необходимых изменений в действующий КоАП РФ* в соответствии с существующими потребностями [22, с. 23]. Это – во-первых. Во всяком случае, только дальнейшее и обстоятельное обсуждение социально значимых проблем института административной ответственности позволит добиться существенного прогресса в поиске лучших решений и реализации наиболее эффективных практик его функционирования.

Во-вторых, *нуждается в унификации судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.*

Сейчас порядок (процедура) рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности в судах арбитражной системы и общей юрисдикции разный. К чему это ведёт: суды общей юрисдикции, рассматривая дела по КоАП РФ, могут применять его ст. 2.9 (малозначительность) на любой стадии рассмотрения дела, суды же арбитражной юрисдикции, руководствуясь АПК РФ, этого себе позволить не могут; суды общей юрисдикции доказательства принимают на любой стадии, арбитражные суды не имеют таких полномочий; такое же положение в отношении оценки доказательств; в судах общей юрисдикции жалобы рассматриваются судьями единолично в любой инстанции, в арбитражных судах согласно АПК РФ коллегиально; штрафы до 100 тыс. рублей в арбитраже, как правило, рассматриваются в упрощённом производстве, без вызова сторон. В судах общей юрисдикции этого порядка нет; более того, есть ограниченный перечень случаев, когда штрафы до 100 тыс. рублей можно обжаловать выше апелляции (их можно обжаловать только в связи с нарушением судами (не органами) процедуры принятия решения, т.н. «безусловка»). Опять же, в судах общей юрисдикции такого порядка нет. Это позволяет говорить о *разных процессуальных гарантиях для субъектов административной ответственности* и на практике приводит к тому, что за одно совершённое правонарушение в судах арбитражной системы могут юридическое лицо освободить от административной ответственности, а в суде общей юрисдикции – оставить привлечение должностного лица за это же правонарушение в силе.

Представляется, что он должен быть единым для арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Нельзя отправлять правосудие при привлечении к административной ответственности и пересматривать привлечение в судах по КоАП РФ – кодексу, который не является кодексом судопроизводства, а содержит порядок рассмотрения дел свыше 100 контрольно-надзорными органами исполнительно власти.

В-третьих, нужно подумать и об административном (внесудебном, досудебном) порядке рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности. Может, настало время создания квазисудебного органа, который поможет разгрузить суды и сможет более оперативно решать данные дела.

Список литературы

1. Алёхин, А. П. Ответственность за нарушения налогового законодательства / А. П. Алехин, С. Г. Пепеляев. – Москва : Контакт, 1992. – 96 с.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Эксмо, 2010. – 607 с.
3. Беэр, В. А. Административный Устав о Наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной / В. А. Беэр ; под ред. Э. И. Горского. – 2-е изд. – Москва : Т-во И. П. Табурно и Ко, 1899. – 152 с.

4. Вавулин, Д. А. Административная ответственность за различные виды правонарушений в сфере рынка ценных бумаг // Право и экономика. – 2005. – № 3. – С. 53–63.
5. Гуменюк, Т. А. Малозначительность административного правонарушения как основание освобождения от административной ответственности // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2006. – № 11. – С. 16–29.
6. Жаров, А. Длющиеся административные правонарушения // Законность. – 2010. – № 11. – С. 52–54.
7. Кинсбургская, В. А. Налоговая и финансовая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах: разграничение понятий // Право и экономика. – 2010. – № 6. – С. 31–37.
8. Колесниченко, Ю. Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 76–81.
9. Колош, Е. М. Становление советского административно-процессуального законодательства в 1917–1920 годах: по материалам РСФСР и УССР : дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Колош. – Киев, 1982. – 179 с.
10. Комментарий к законодательству о штрафах, налагаемых в административном порядке / В. А. Власов, Н. А. Николаева, С. Г. Новиков [и др.] ; под общ. ред. В. А. Власова. – Москва : Юрид. лит., 1968. – 216 с.
11. Манохин, В. М. Российское административное право : учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. – 2-е изд., испр. и доп. – Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2003. – 495 с.
12. Морозова, Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. – 2014. – № 1. – С. 103–112.
13. Овчарова, Е. В. Проблемы применения административной ответственности за нарушение налогового законодательства по Налоговому кодексу РФ (НК РФ) и Кодексу РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 14–22.
14. Панов, А. Б. Административная ответственность юридических лиц : монография / А. Б. Панов. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2016. – 192 с.
15. Панова, И. В. Административная юстиция : монография / И. В. Панова. – Москва : Норма: ИНФРА-М., 2014. – 464 с.
16. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России : монография. – 4-е изд., пересмотр. – Москва : Норма: ИНФРА. 2016. – 288 с.
17. Петровский, А. Актуальные вопросы соблюдения административными органами принципа законности при производстве по делам об административных правонарушениях: практика арбитражных судов / А. Петровский, Е. Цветкова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 8. – С. 24–27.

18. Серков, А. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. П. Серков. – Москва, 2010. – 46 с.
19. Солдатов, А. П. Проблемы административной ответственности юридических лиц : монография / А. П. Солдатов. – Краснодар : КЮИ МВД России, 1999. – 241 с.
20. Тарасов, И. Т. Очерк науки полицейского права : пособие / [Соч.] И. Т. Тарасова. – Москва : Т-во «Печатня С. П. Яковлева», 1897. – 704 с.
21. Тимошенко, И. В. Понятийный аппарат законодательства об административной ответственности: состояние и направления развития : дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Тимошенко. – Ростов на Дону, 2006. – 396 с.
22. Шергин, А. П. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 4. – С. 21–23.

References

1. Alekhin A.P., Pepelyaev S.G. *Otvetstvennost' za narusheniya nalogovogo zakonodatel'stva* [Responsibility for tax violations]. Moscow: Contact, 1992. 96 p.
2. Bahrakh D.N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia: Textbook]. 5th ed., revised. and add. Moscow: Eksmo, 2010. 607 p.
3. Beer V.A. *Administrativnyi Ustav o Nakazaniyakh, nalagaemykh sel'skim starostoi i volostnym starshinoi* [Administrative Statute on Punishments imposed by a rural headman and volost foreman]. 2nd ed. Moscow: Partnership I.P. Taburno and Co., 1899. 152 p.
4. Vavulin D.A. Administrativnaya otvetstvennost' za razlichnye vidy pravonarusheniya v sfere rynka tsennykh bumag [Administrative responsibility for various types of offenses in the securities market]. *Pravo i ekonomika*, 2005, no. 3, pp. 53–63.
5. Gumenyuk T.A. Maloznachitel'nost' administrativnogo pravonarusheniya kak osnovanie osvobozhdeniya ot administrativnoi otvetstvennosti [The insignificance of an administrative offense as a basis for exemption from administrative responsibility]. *Vestnik Vysshogo Arbitrazhnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation], 2006, no. 11, pp. 16–29.
6. Zharov A. Dlyashchiesya administrativnye pravonarusheniya [Continuing administrative offenses]. *Zakonnost'*, 2010, no. 11, p. 52–54.
7. Kinsburskaya V.A. Nalogovaya i finansovaya otvetstvennost' za narushenie zakonodatel'stva o nalogakh i sborakh: razgranichenie ponyatii [Tax and financial responsibility for violation of the legislation on taxes and fees: differentiation of concepts]. *Pravo i ekonomika*, 2010, no. 6, pp. 31–37.
8. Kolesnichenko Yu.Yu. Nekotorye aspekty viny yuridicheskikh lits, privlekaemykh k administrativnoi otvetstvennosti [Some aspects of the guilt of legal entities brought to administrative responsibility]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2003, no. 1, pp. 76–81.

9. Kolosh E.M. *Stanovlenie sovetskogo administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva v 1917–1920 godakh: po materialam RSFSR i USSR* [The formation of the Soviet administrative-procedural legislation in 1917–1920: according to the materials of the RSFSR and the Ukrainian SSR]. Cand. Dis. (Legal Sci.). Kiev, 1982. 179 p.
10. Vlasov V. A., ed. *Kommentarii k zakonodatel'stvu o shtrafakh, nalagaemykh v administrativnom poryadke* [Commentary on the legislation on fines imposed in an administrative order]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ., 1968. 216 p.
11. Manokhin V.M., Adushkin Yu.S. *Rossiiskoe administrativnoe pravo* [Russian administrative law: Textbook]. 2nd ed., rev. and add. Saratov: Sarat. state Acad. of Law Publ., 2003. 495 p.
12. Morozova N.A. O tselesoobraznosti privlecheniya k administrativnoi otvetstvennosti organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya [On the feasibility of bringing to administrative responsibility public authorities and local authorities]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, 2014, no. 1, pp. 103–112.
13. Ovcharova E.V. Problemy primeneniya administrativnoi otvetstvennosti za narushenie nalogovogo zakonodatel'stva po Nalogovomu kodeksu RF (NK RF) i Kodeksu RF ob administrativnykh pravonarusheniyakh (KoAP RF) [The problems of applying administrative responsibility for violation of tax legislation under the Tax Code of the Russian Federation (Tax Code) and the Code of Administrative Offenses (CAO RF)]. *Gosudarstvo i pravo*, 2007, no. 8, pp. 14–22.
14. Panov A.B. *Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits* [Administrative liability of legal entities: monograph]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2016. 192 p.
15. Panova I.V. *Administrativnaya yustitsiya* [Administrative Justice: monograph]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2014. 464 p.
16. Panova I.V. *Administrativno-protsessual'noe pravo Rossii* [Administrative procedure law of Russia: monograph]. 4th ed., rev. Moscow: Norma: INFRA-M Publ., 2016. 288 p.
17. Petrovsky A., Tsvetkova E. Aktual'nye voprosy soblyudeniya administrativnymi organami printsipa zakonnosti pri proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: praktika arbitrazhnykh sudov [Actual issues of compliance by administrative authorities with the principle of legality in administrative proceedings: practice of arbitration courts]. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*, 2007, no. 8, pp. 24–27.
18. Serkov A.P. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess: problemy i puti sovershenstvovaniya* [Administrative responsibility: problems and ways of improvement]. Doct. Dis. (Legal Sci.). Synopsis. Moscow, 2010. 46 p.
19. Soldatov A.P. *Problemy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits* [Problems of administrative responsibility of legal entities: monograph]. Krasnodar: KJI of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1999. 241 p.
20. Tarasov I.T. *Ocherk nauki politseiskogo prava* [Essay on the science of police law: a handbook]. Moscow: Partnership «Printing of S.P. Yakovlev», 1897. 704 p.

21. Timoshenko I.V. *Ponyatiinyi apparat zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti: sostoyanie i napravleniya razvitiya* [The conceptual apparatus of the legislation on administrative responsibility: state and directions of development]. Doct. Dis. (Legal Sci.). Rostov on Don, 2006. 396 p.

22. Shergin A.P. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti [Problems of improving legislation on administrative responsibility]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoi bezopasnosti MVD Rossii*, 2015, no. 4, pp. 21–23.

УДК 342.9.03:340.130.5

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-3/135-141

О. Е. Шишкина¹, Дальневосточный федеральный университет,
г. Владивосток, Россия
E-mail: shishkina.oe@dvvfu.ru

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: СТАНДАРТЫ ЕСПЧ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях и практики его применения сквозь призму вынесенных против России решений Европейского Суда по правам человека. Автор выделяет стандарты, которые используются Европейским Судом по правам человека. Автор также приводит конкретные дела, рассмотренные Европейским Судом, и формулирует ряд системных проблем российского административно-деликтного права, главную из которых можно обозначить как «материальная расточительность при процессуальной экономии». Автор считает методологической ошибкой российского законодательства объединение в одном Кодексе (КоАП РФ) регулирования судебной процедуры привлечения к административной ответственности, которая должна быть состязательной, и внесудебного инквизиционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, производство по делу об административном правонарушении, право на судебную защиту, Концепция нового КоАП, Европейский Суд по правам человека, тест пропорциональности.

¹Ольга Евгеньевна Шишкина, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Шишкина О. Е. Ответственность за административные правонарушения: стандарты ЕСПЧ и российская практика // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. № 3. С. 135–141.

Olga E. Shishkina¹, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia
E-mail: shishkina.oe @dvfu.ru

RESPONSIBILITY FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES: ECHR STANDARDS AND RUSSIAN PRACTICES

Abstract. This article is devoted to the analysis of the problems of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses and the practice of its application through the prism of the decisions of the European Court of Human Rights against Russia. The author highlights the standards that are used by the European Court of Human Rights. The author also cites specific cases considered by the European Court and formulates a number of systemic problems of Russian administrative law, the main of which can be described as “material waste in procedural economy”. The author considers a methodological mistake of the Russian legislation to unite in one Code (CAO RF) the regulation of the judicial procedure for administrative responsibility, which should be adversarial, and not the judicial inquisitorial procedure for the consideration of cases of administrative offenses.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, administrative punishment, proceedings in the case of an administrative offense, the right to judicial protection, the Concept of the new CAO, the European Court of Human Rights, the proportionality test.

Правовое регулирование ответственности за административные правонарушения на протяжении достаточно длительного времени являлось для России исключительно внутригосударственным делом. Ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее по тексту – Конвенция) и протокола № 2¹ поставила вопрос о необходимости развития правового порядка с учётом стандартов европейского правосудия. Анализ практики Европейского Суда по правам человека (далее по тексту – ЕСПЧ) имеет значение как для выявления проблем правоприменения, так для совершенствования законодательства. При этом необходимо учитывать, что в компетенцию ЕСПЧ не входит рассмотрение жалоб в отношении правовых или фактических ошибок, совершённых судами страны, за исключением случаев, когда такие ошибки могут составлять нарушение прав и свобод, преду-

¹ Olga E. Shishkina, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Department of Constitutional and Administrative Law, School of Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Shishkina O. E. Responsibility for administrative offences: ECHR standards and Russian practices // Asia-Pacific Region: Economics, Politics, Law. 2019. No 3. P. 135–141.

смотренных Конвенцией. Иными словами, далеко не все проблемы правоприменительной практики в сфере административной ответственности можно увидеть на основе анализа решений ЕСПЧ, однако самые «болезненные точки», касающиеся защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, представлены в решениях ЕСПЧ весьма отчётливо. Кроме того, в соответствии с правилом 61 (49) своего Регламента ЕСПЧ, в случае обнаружения системных проблем в законодательстве, может вынести так называемое пилотное постановление, предусматривающее меры общего характера по изменению внутринационального законодательства. И в отношении Российской Федерации такие решения, касающиеся вопросов административной ответственности, имели место. Целью настоящей статьи является выявление проблем административно-деликтного законодательства РФ и практики его применения сквозь призму анализа вынесенных против России решений ЕСПЧ. Учитывая ограниченный объём публикации, в качестве предмета анализа мы выбрали такие дела, которые позволяют говорить о наличии системных законодательных проблем, а также системных проблем правоприменительной деятельности. В качестве предварительного замечания необходимо отметить то, что ЕСПЧ признаёт широкое усмотрение государства в вопросах установления юридической ответственности той или иной отраслевой принадлежности за те или иные деяния. Однако ЕСПЧ ограничивает это усмотрение, и в этом контексте следует выделить два стандарта, которые имеют принципиальное значение для рассмотрения в ЕСПЧ дел, связанных с привлечением заявителей к ответственности за административные правонарушения.

Во-первых, ЕСПЧ рассматривает любое государственное принуждение, в том числе и административную ответственность, как государственное вмешательство в права и свободы. Основопологающим стандартом является принцип пропорциональности государственного вмешательства. Пропорциональность предполагает: 1) наличие законной цели вмешательства (например, свободу слова допустимо ограничивать с целью обеспечения безопасности и общественного порядка и т.д.); 2) необходимость вмешательства для достижения именно данной цели; 3) соразмерность вмешательства, недопустимость чрезмерного ограничения. Пропорциональность касается и самих оснований, и мер принуждения. При этом бремя доказывания пропорциональности государственного вмешательства возлагается на государство. Так, например, в решении по делу «Цурканов и Торчинский против России» ЕСПЧ отметил, что *«необходимость наказания за незаконное проведение публичного мероприятия исключительно вследствие несоблюдения процедуры уведомления является недостаточной в отсутствие какого-либоотягчающего обстоятельства для оправдания вмешательства в право заявителей на свободу выражения мнения»* (Постановление ЕСПЧ от 17.04.2018). Другим важным стандартом правомерности государственного вмешательства является качество закона, которое является одним из критериев законности установленных ограничений прав. Закон должен быть досту-

пен для заинтересованного лица и быть предсказуемым в своих последствиях. Норма закона является «предсказуемой», если она сформулирована с достаточной точностью, позволяя лицу регулировать свои действия при необходимости, после соответствующей консультации. Так, например, в решении по делу «Жая против Хорватии» ЕСПЧ указал, что *«при проведении своей оценки Европейский Суд должен был удостовериться, мог ли заявитель знать из формулировки применимого положения, при необходимости, с помощью соответствующей консультации, какие действия или бездействия повлекли бы его ответственность за административное правонарушение»* (Постановление ЕСПЧ от 04.10.2016).

Из мер административного принуждения наиболее часто предметом жалоб, поданных против России, в ЕСПЧ является такая мера процессуального обеспечения, как административное задержание, затрагивающая право на свободу и личную неприкосновенность, закреплённое в ст. 5 Европейской Конвенции. Из анализа практики ЕСПЧ можно сделать вывод, что зачастую допущенные нарушения ст. 5 Конвенции связаны с выходом за пределы административного усмотрения сотрудников полиции, возможность применения которого заложена в ст. 27.3 КоАП РФ. Из таких последних решений можно привести решение по делу «Лашманкин и другие против Российской Федерации» (Постановление ЕСПЧ от 07.02.2017), в котором ЕСПЧ рассмотрел пятнадцать поступивших в период с 2009 г. по 2013 г. жалоб граждан, в том числе тех, кто подвергся задержанию за участие в несанкционированных публичных мероприятиях. В данном решении ЕСПЧ пришёл к выводу, что внутригосударственные органы власти не представили оправдание, как того требует статья 27.3 КоАП РФ, что задержание было «исключительным случаем» или что было «необходимо» для безотлагательного и надлежащего рассмотрения административного дела или обеспечения исполнения наказания. В деле «Цветкова и другие против России» (10.04.2018) ЕСПЧ объединил жалобы 6 заявителей, привлечённых к административной ответственности по разнообразным составам. В отношении 5 заявителей было установлено нарушение ст. 5 Конвенции по таким же основаниям. Аналогичная аргументация содержится также и в решении ЕСПЧ по делу «Каспаров против России» (Постановление ЕСПЧ от 11.10.2016) и многим другим делам, возбужденным в ЕСПЧ по жалобам против России. Также нужно учесть, что термин «лишение свободы» для целей ст. 5 Конвенции ЕСПЧ рассматривается не только в связи с той квалификацией, которую дали власти государства своим действиям. Под лишением свободы ЕСПЧ понимает, например, и содержание в помещении полиции или, например, в аэропорту, как в деле «Каспаров против России» (Постановление ЕСПЧ от 13.10.2016) в том случае, если лицо находилось под контролем должностных лиц и не могло уйти. Обозначенная проблема российской практики носит системный характер, и решить её можно только за счёт применения нашими судами теста пропорциональности при определении законности и обоснованности применённых мер,

направленных на ограничение свободы лиц, в отношении которых ведётся производство по делу об административном правонарушении. Для судебной оценки тех случаев, когда должностные лица действовали в рамках предоставленного им законом усмотрения, существует чёткий алгоритм, который позволяет проверить, не вышло ли должностное лицо за пределы разумной дискреции. Очевидно, что вышеприведённое существенное количество аналогичных дел в ЕСПЧ говорит о том, что российские суды не вполне данным алгоритмом владеют, в противном случае граждане получили бы защиту в национальной судебной системе.

Второй стандарт, который использует ЕСПЧ, можно назвать доктриной «уголовного права в широком смысле». Данная доктрина направлена на то, чтобы государства не могли избежать рассмотрения дела ЕСПЧ введением административных составов вместо уголовных. Первоначально ЕСПЧ рассмотрел вышеозначенную проблему применительно к дисциплинарным проступкам военнослужащих в деле «Энгель и другие против Нидерландов» (Постановление ЕСПЧ от 08.06.1976). Критерии Энгеля коротко можно представить следующим образом: 1) квалификация в государстве, которая, между тем, не имеет принципиального значения; 2) характер правонарушения (необходимо, чтобы данное правонарушение по своему характеру рассматривалось как «уголовное» с точки зрения Конвенции); 3) характер наказания (необходимо, чтобы за совершение данного правонарушения лицо могло быть подвергнуто такому наказанию, которое по своей природе и степени серьёзности относится в целом к «уголовной» сфере [1; 3, с. 57–70]. В итоге ЕСПЧ распространяет на лиц, привлечённых к административной ответственности, защиту статьёй 6 Конвенции, закрепляющей право на справедливое судебное разбирательство при предъявлении уголовного обвинения. Так, например, в решении по делу «Менешева против Российской Федерации» ЕСПЧ отметил, что *«заявитель была лишена свободы на пять дней ...Наконец, цель назначенного заявителю наказания была исключительно карательной»* (Постановление ЕСПЧ от 09.03.2006). По делу «Каспаров и другие против Российской Федерации», в котором заявители были оштрафованы на эквивалент 25 евро, ЕСПЧ указал, что *«существенно то, что уплачиваемые по настоящему делу штрафы не являлись денежной компенсацией причинённого ущерба, а имели карательный и сдерживающий характер, что также присуще уголовным наказаниям»* (Постановление ЕСПЧ от 03.10.2013).

Используя критерии Энгеля, ЕСПЧ вынес два постановления, требующих общих мер со стороны России, направленных на совершенствование административно-деликтного законодательства. Так, в деле «Михайлова против Российской Федерации» ЕСПЧ постановил, что *«предусмотренного законом наказания в виде административного ареста продолжительностью 15 суток, которое было прямо применимо на основании статьи 19.3 КоАП РФ и косвенно применимо на основании статьи 20.2 КоАП РФ, достаточно, чтобы заключить, что заявительница, которая*

являлась пенсионеркой и не обладала юридическими познаниями, должна была получать юридическую помощь бесплатно, поскольку этого требовали «интересы правосудия». Этот вывод подкрепляется относительной сложностью предмета дела и тем фактом, что судья, рассмотревший дело, также осуществлял функции обвинения. Чтобы компенсировать нарушение пункта 1 и подпункта «с» пункта 3 статьи 6 Конвенции и в полном объёме реализовать обязательства, вытекающие из статьи 46 Конвенции, власти государства-ответчика должны предоставить средства правовой защиты как индивидуального, так и общего характера» (Постановление ЕСПЧ от 19.11.2015). В Постановлении по делу «Карелин против Российской Федерации» ЕСПЧ отметил, что Российская Федерация должна создать в своей правовой системе механизм, который обеспечивает достаточные гарантии беспристрастности судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, путём включения органа обвинительной власти (представителя прокуратуры или другого государственного органа) в те процессы, в которых проводится устное слушание, или иные надлежащие меры (Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016).

Подход ЕСПЧ к квалификации административных правонарушений как уголовных деяний актуализирует для России вопросы обеспечения процессуальных гарантий для лиц, привлекаемых к административной ответственности. Вывод, который сделал ЕСПЧ в делах Михайловой и Карелина в отношении фактической роли суда как обвинителя, не отличается новизной. В нашей административно-правовой науке уже давно высказываются тезисы о том, что, в условиях отсутствия в судах общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях «стороны обвинения», эту пустоту, «которую не терпит природа», начинает занимать суд, и состязательность начинает носить весьма условный характер.

По нашему мнению, объединение в одном Кодексе (КоАП РФ) регулирования судебной процедуры привлечения к административной ответственности, которая должна быть состязательной, и внесудебного инквизиционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях является методологической ошибкой, которая должна быть устранена. Подведомственность дел об административных правонарушениях судам значительно расширилась в сравнении с советским периодом, однако подход в методологии правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях был сохранен прежний. Конституционный Суд Российской Федерации также обращает внимание на то, что «установленный Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядок разрешения дел об административных правонарушениях ориентирован преимущественно на внесудебную процессуальную форму, имеющую упрощённо-ускоренный характер» (Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О).

Эта проблема может быть частично решена за счёт включения в КоАП принципов и правил судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях

ниях, отличных от внесудебной формы процессуальной деятельности, и создания соответствующих конституционным и международным стандартам процессуальных гарантий лицам, привлекаемым к административной ответственности. Следует отметить, что в Концепции нового КоАП, которая была одобрена на заседании Правительства РФ 5 июня 2019 г. и опубликована на сайте Правительства РФ уже на этапе завершения работы над данной статьёй, содержится ещё более смелое предложение «*о выделении из КоАП норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, при сохранении в нём положений о подведомственности таких дел субъектам административной юрисдикции; при этом нормы, регулирующие судопроизводство, должны быть включены в процессуальное законодательство*» [2]. Реализация этого предложения, на наш взгляд, позволит преодолеть проблему современного права административных правонарушений в Российской Федерации, которую можно коротко обозначить как материальную расточительность при процессуальной экономии.

Список литературы

1. Европейский Суд по правам человека. Основные положения практики Суда. Критерий Ratio Materiae. 31.12.2006. – URL: http://pravosudia.net/files/espch_ponyatie_ugolovki.pdf (дата обращения: 31.12.2019).
2. Концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. – URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NA9EL.pdf> (дата обращения: 31.12.2019).
3. Панкова, О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / О. В. Панкова ; под ред. О. А. Егоровой. – Москва : Статут, 2014. – 440 с.

References

1. *European Court of Human Rights. The main provisions of the practice of the Court. Criterion Ratio Materiae.* December 31, 2006. Available at: http://pravosudia.net/files/espch_ponyatie_ugolovki.pdf (accessed 31 December 2019). (In Russian).
2. *The concept of the new RF Code of Administrative Offenses.* Available at: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NA9EL.pdf> (accessed 31 December 2019). (In Russian).
3. Pankova O.V. *Rassmotrenie v sudakh obshchei yurisdiksii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [Consideration in courts of general jurisdiction of cases of administrative offenses]. Moscow: Statute Publ., 2014. 440 p.

Научное издание

**АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН:
экономика, политика, право**

Научный журнал

2019

№ 3

Председатель редакционного совета

С. Д. Князев

Главный редактор

А. И. Коробеев

Заместители главного редактора

В. В. Гаврилов, Н. В. Кузнецова, А. Ю. Мамычев

Ответственный секретарь

В. В. Короченцев

Редакционный совет

П. Я. Бакланов, В. Г. Белкин, Д. Вандерхзвааг, А. Я. Капустин,
А. С. Кошель, В. И. Курилов, Ли Сеун, Пак Ноенг, И. И. Рогов,
Д. Снайдер, Фу Куенчен, Хуан Даосю, И. В. Панова

Редакционная коллегия

К. В. Арановский, Л. Ю. Вотинцева, Н. Н. Коротких,
В. А. Номоконов, С. Д. Песцов, Е. П. Жариков

Редактор *Т. Л. Федотова*

Перевод на английский язык *Н. В. Бетанкурт*

Редактор References *Т. В. Поликарпова*

Компьютерная верстка *С. А. Прудкогляд*

Дата подписания в печать 31.09.2019.

Формат 70x100 1/16.

Усл. печ. л. 10,35. Уч.-изд. л. 11,45.

Тираж 500 экз. Заказ 6: 9.

Дальневосточный федеральный университет
690091, г. Владивосток, ул. Суханова, 8

Отпечатано в Издательстве
Дальневосточного федерального университета
690091, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 10