

**АЗИАТСКО-
ТИХООКЕАНСКИЙ
РЕГИОН**



- ◆ Экономика
- ◆ Политика
- ◆ Право

**2018
№ 4**

**Научный
и общественно-политический
журнал**



Журнал основан в 1999 году

Учредитель журнала – Дальневосточный федеральный университет
Министерства образования и науки Российской Федерации

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

**В. И. Курилов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Ч. Р. Айриш (США), П. Я. Бакланов (Россия), В. Г. Белкин (Россия),
Е. П. Жариков (Россия), С. Д. Князев (Россия), А. И. Коробеев (Россия),
Ли Се Ун (Республика Корея), Пак Ноенг (Республика Корея),
В. Ф. Печерица (Россия), Н. Г. Присекина (Россия), Дэниел Снайдер (США),
Фу Куен-чен (КНР), Хуан Даосю (КНР)**

**2018
№ 4**

**Научный
и общественно-политический
журнал**

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 (* 2383). Факс: +7 (423) 243-23-15

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-65746 от 20.05.2016

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-4

Владивосток

Дальневосточный федеральный университет

2018

PACIFIC RIM



◆ Economics

◆ Politics

◆ Law

The Journal was established in 1999

The founder: Far Eastern Federal University
The Ministry of Education and Science of the Russian Federation

EDITOR-IN-CHIEF

**V. I. Kurilov, Professor, Doctor of Law,
Honorary University Educationalist of the Russian Federation**

EDITORIAL BOARD

**C. R. Irish (USA), P. Y. Baklanov (Russia), V. G. Belkin (Russia),
E. P. Zharikov (Russia), S. D. Knyazev (Russia), A. I. Korobeev (Russia),
S. U. Lee (Republic of Korea), N. Park (Republic of Korea),
V. F. Pecheritsa (Russia), N. G. Prisekina (Russia),
D. Sneider (USA), K. C. Fu (PRC) and D. Huang (PRC)**

**2018
№ 4**

**Research
and Socio-political
Journal**

Address:

Far Eastern Federal University

A920–923 Office, Bldg. A (2), Ajax St.,

Vladivostok, Russky Island, Russia, 690922

Tel.: +7 (423) 265-22-35 (* 2383). Fax: +7 (423) 243-23-15

Registration Certificate ПИ № ФС 77-65746 от 20.05.2016

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-4

Vladivostok

Far Eastern Federal University

2018

Содержание

К читателям журнала	6
КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА	9
<i>Шеховцов В. А.</i> Этапы конституционных преобразований в России (декабрь 1988 г. – декабрь 1993 г.)	9
<i>Кошель А. С., Иванов В. А.</i> Реализация и защита конституционных прав и завоеваний демократии в эпоху новой промышленной революции	16
КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО	28
<i>Попова Ю. Ю.</i> Конституционная идентичность государства в условиях интернационализации конституционного права	28
<i>Кузнецов В. М., Кузнецова Н. О.</i> Конституционные и экономические основы формирования Евразийского экономического союза	39
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ В ОТРАСЛЯХ РОССИЙСКОГО ПРАВА	50
<i>Шишкина О. Е.</i> Принципы юридической ответственности как основы конституционного правопорядка	50
<i>Хабибулина О. В.</i> Правовое регулирование репутационных ограничений равного доступа граждан РФ на государственную службу	57
<i>Коровин Е. М.</i> Проблемы сокращения сроков избирательных действий (на примере Приморского края России)	68
<i>Поливода Я. В.</i> Проблемы соотношения конституционных принципов депутатской неприкосновенности и равенства всех перед законом и судом ..	81
<i>Корчагин А. Г., Лабонин И. В., Яковенко А. А., Серобян Г. А.</i> Проблемы соотношения законодательства об особых экономических зонах с положениями Конституции Российской Федерации	93
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	104
<i>Сонин В. В.</i> Двуликий цербер: китайский государственный контроль и его реформирование	104
Сведения о членах редколлегии	120

Contents

To the Readers	6
RUSSIA'S CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT: YESTERDAY, TODAY, TOMORROW	9
<i>Shekhovtsov V. A.</i> Stages of constitutional transformations in Russia (December 1988 – December 1993)	9
<i>Koshel A. S., Ivanov V. A.</i> Implementation and protection of constitutional rights and gains of democracy in the age of new industrial revolution	16
THE CONSTITUTION OF RUSSIA AND INTERNATIONAL LAW	28
<i>Popova Yu. Yu.</i> Constitutional identity of the state in the context of internationalization of constitutional law	28
<i>Kuznetsov V. M., Kuznetsova N. O.</i> Constitutional and economic bases of formation of the Eurasian Economic Union	39
CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE BRANCHES OF RUSSIAN LAW	50
<i>Shishkina O. E.</i> Principles of legal liability as bases of constitutional order	50
<i>Khabibulina O. V.</i> Legal regulation of reputational restrictions in the area of Russian Federation citizens' equal access to public service	57
<i>Korovin E. M.</i> Problems of reducing the terms of electoral actions (a study of Primorsky kray, Russia)	68
<i>Polivoda Y. V.</i> Problems of correlation between the constitutional principles of parliamentary immunity and equality of everybody before the law and court . . .	81
<i>Korchagin A. G., Labonin I. V., Yakovenko A. A., Serobyanyan G. A.</i> Problems of correlation of legislation on special economic zones with the provisions of the Constitution of the Russian Federation	93
FOREIGN EXPERIENCE	104
<i>Sonin V. V.</i> Two-faced Cerberus: Chinese state control and its reformation . . .	104
Editorial Board's Data	120

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 появление журнала «Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право» весьма актуально 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, объемом не более 15 стр. машинописного текста, включая список литературы;

- Ф.И.О. (полностью), учёную степень и учёное звание, должность, место работы – на русском и английском языках, E-mail для связи с читателями;
- название статьи, УДК, аннотацию (250–300 слов), ключевые слова (не менее 20);
- 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;
- поля: все – 20 мм. К рукописи прилагать электронный вариант, 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, профессору А. И. Коробееву. E-mail: akorobeev@rambler.ru

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

Тел.: +7 (423) 265-22-35 (* 2383). Fax: +7 (423) 243-23-15.

E-mail: zharikov.ep@dvfu.ru.

To the Readers

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, with a volume of no more than 15 pages of text, including references;
- 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;
- the manuscript's title, UDC, a brief abstract (250–300 words), keywords (at least 20);
- links placed in square brackets, for example, "According to [5], or the cited reference [5, p. 18]";
- list of Literatours (in Russian languages) and References (in English languages) should be placed at the end of the article;
- margins: all – 20 mm. 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, Professor A. I. Korobeev. E-mail: akorobeev@rambler.ru

Use the following internet link to access the journal's website: apr-magazine.dvfu.ru

Tel.: +7 (423) 265-22-35 (* 2383). Fax: +7 (423) 243-23-15.

E-mail: zharikov.ep@dvfu.ru

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ:
ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА**

**RUSSIA'S CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT:
YESTERDAY, TODAY, TOMORROW**

УДК 342.4(091)»19»(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/9-15

В. А. Шеховцов¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: shekhovtsov.va@mail.ru

**ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИИ (ДЕКАБРЬ 1988 г. – ДЕКАБРЬ 1993 г.)**

Аннотация. В конце XX в. конституционно-правовое реформирование в России проходило в три этапа, определяемых во времени и по субъектам (участникам) процесса преобразований. Изменение, порой непродуманное, конституционно-правовых норм в режиме шоковой терапии способствовало дезорганизации государственного управления и возникновению конституционно-правового хаоса. Четверть века тому назад на референдуме была принята Конституция Российской Федерации 1993 г., имеющая несомненные достоинства и отдельные недостатки. Новая Конституция подвела итоги преобразований, стала фундаментом российских государства и законодательства. В статье анализируются этапы, события бурной пятилетки отечественных конституционных реформ, дана оценка значения и роли участников процесса конституционно-правовых преобразований в России, предлагается новый взгляд на состав создателей Конституции Российской Федерации 1993 г.

Ключевые слова: Конституция, конституционные реформы, этапы, Съезд народных депутатов, конституционные новеллы, поправки к Конституции, конституционно-правовой хаос, субъекты процесса преобразований, шоковая терапия, референдум, конституционно-правовое регулирование, многопартийность.

¹ Виктор Афанасьевич Шеховцов, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Шеховцов В. А. Этапы конституционных преобразований в России (декабрь 1988 г.– декабрь 1993 г.) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 9–15.

V. A. Shekhovtsov¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: parlament6348@mail.ru

STAGES OF CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN RUSSIA (DECEMBER 1988 – DECEMBER 1993)

Abstract. The end of the 20th century brought three stages of constitutional and legal reforming determined in time and by subjects (participants) of the transformation process. Changes, sometimes unreasonable, as well as constitutional precepts of law in the mode of shock therapy resulted in disorganization of public administration and triggered constitutional and legal chaos. A quarter of a century ago, the Constitution of the Russian Federation of 1993 was adopted in the course of referendum. This Constitution had doubtless advantages and certain disadvantages. The new Constitution summed up the transformations, and became the foundation of the Russian state and legislation. The article analyzes the stages, events of a stormy five-year period of domestic constitutional reforms, assesses the significance and role of participants in the process of constitutional and legal changes in Russia, as well as suggests a new look at the creators of the Constitution of the Russian Federation in 1993.

Keywords: the Constitution, constitutional reforms, stages, Congress of People's Deputies, constitutional novels, amendments to the Constitution, constitutional legal chaos, subjects of transformation process, shock therapy, referendum, constitutional regulation, multiparty system.

Тридцать лет тому назад и народ, и власть в России пришли к выводу, что политические, социально-экономические преобразования могут быть успешными только тогда, когда они сопровождаются конституционно-правовыми реформами. Конституции создаются в результате значительных качественных изменений государства и общества. В итоге либо возникает новое по социально-политической сущности государство, либо закрепляется определённый следующий этап в развитии государства и общества [1, с. 6]. 1 декабря 1988 г. были приняты Закон об изменениях и дополнениях Конституции СССР и Закон о выборах народных депутатов, ставшие первыми, в известной степени определяющими вектор развития, ша-

¹ Victor A. Shekhovtsov, Candidate of Legal Sciences, Professor of Constitutional and Administrative Law Department Law School Far Eastern Federal University, Honored Lawyer of Russia, Vladivostok, Russia.

For citing: Shekhovtsov V.A. Stages of constitutional transformations in Russia (December 1988–December 1993) // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 9–15.

гами противоречивой пятилетки конституционного развития, завершившегося четверть века тому назад принятием на референдуме действующей Конституции Российской Федерации. В конце XX в. конституционно-правовое реформирование в нашем Отечестве проходило в три этапа, определяемых во времени и по субъектам (участникам) процесса преобразований.

Весной 1989 г. на первом этапе (декабрь 1988 г. – май 1990 г.) впервые на альтернативных выборах были избраны 2250 народных депутатов СССР, которые сформировали постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет. На продолжительных сессиях, пленарных заседаниях, в комитетах и комиссиях законодатели всесторонне рассматривали и решали актуальные политические, экономические и социальные вопросы. Парламентские механизмы, организационно-правовые формы деятельности, процедуры создавались с трудом, в борьбе и спорах. Уже в мае-июне 1989 г. произошло размежевание, расслоение депутатского корпуса: одни «блистали» на митингах, телевидении, давали интервью, другие создавали необходимые проекты законов, помогали избирателям решать сложные проблемы [9, с. 64].

На съездах народных депутатов СССР обсуждались и решались актуальные задачи демократии, государственного строительства, экономики, укрепления правопорядка. Принимались поправки к Конституции СССР 1977 г., которые в дальнейшем, в несколько измененном виде, были внесены в текст Конституции РСФСР 1978 г. народными депутатами республики. Например, на III внеочередном Съезде народных депутатов Союза ССР 14 марта 1990 г. приняли три блока принципиально значимых решений. Из преамбулы и ст. 6 Конституции исключили положения о руководящей и направляющей роли КПСС. Принципы: многопартийность, идеологическое многообразие, плюрализм мнений утверждались на конституционном уровне. В новой редакции статьи 51 Конституции закрепили, что граждане СССР имеют право объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях, которые способствуют развитию политической активности и самостоятельности, удовлетворению их различных интересов.

Из Конституции СССР убрали положение о том, что основу экономической системы страны составляет социалистическая собственность. Согласно ст. 10 Конституции основу экономической системы Союза образуют собственность граждан, коллективная и государственная собственности. Государство создает условия для их развития и обеспечивает равную защиту.

Был учрежден пост Президента СССР – главы государства, определены порядок его избрания, компетенция, организационно-правовые формы деятельности и взаимодействия с другими органами государственной власти [8, с. 75]. Названные значительные конституционные поправки и другие государственно-правовые новеллы были созданы за два месяца до начала работы I Съезда народных депутатов РСФСР.

На втором этапе конституционного реформирования (май 1990 г. – декабрь 1991 г.), в котором активно участвовали законодатели СССР и РСФСР, взаимопонимания, сотрудничества достичь не удалось. Народные депутаты РСФСР 12 июня 1990 г. приняли Декларацию о суверенитете, в которой закрепили верховенство российских Конституции и законов над Конституцией и законами Союза ССР. Это было начало разрушения, ликвидации союзного государства. По образному выражению профессора Н. А. Бобровой, пунктом пятым Декларации о суверенитете депутаты союзной республики сняли с Советского Союза голову, а впоследствии заплакали по волосам... [3, с. 165].

Российский Президент Б. Н. Ельцин издал указ об уголовном наказании граждан и должностных лиц, посмевших исполнять законы Союза, не ратифицированные властями РСФСР. Впервые в истории уголовное наказание установили не за нарушение, а за соблюдение законов [6, с. 90].

Процесс преобразования России в конституционное правовое государство был очень сложным в условиях, «когда всеобщий подъём, определяемый большими достижениями в сфере политических прав и свобод, уступает место повсеместному разочарованию, вызванному резким обнищанием части населения, неспособностью государства обеспечить достойное существование нашим незащищенным в социальном плане гражданам, усилением межнациональных конфликтов и т.д.» [5, с. 3].

Обновление, реформирование конституций СССР и РСФСР продолжалось. На союзном уровне идея местного самоуправления была развита и закреплена в Законе «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», в котором местное самоуправление рассматривалось как форма самоорганизации граждан и включало в свою систему местные Советы, органы территориального общественного самоуправления, местные институты непосредственной демократии. В результате в Конституции РСФСР 1978 г. статьи 137, 138, регулировавшие организацию и деятельность местных органов власти, получили новую редакцию.

Изменение, порой непродуманное, государственного права в режиме шоковой терапии способствовало дезорганизации государственного управления и возникновению конституционно-правового хаоса. Нарушение де-юре действующих, обновленных Конституций Союза ССР и РСФСР обосновывалось тем, что они устарели, не соответствовали общечеловеческим ценностям [4, с. 12–13].

Третий, заключительный этап конституционных преобразований начался 25 декабря 1991 г. и завершился принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. После крушения, ликвидации СССР радикальное реформирование продолжили Президент и народные депутаты России.

Чтобы устранить возникшие несоответствия и противоречия, закрепить возникающие прогрессивные общественные отношения, в Конституцию вносились новые дополнения и изменения (всего конституционных поправок было принято

более трёхсот). Активно работала созданная на I Съезде народных депутатов РСФСР Конституционная комиссия, проекты Конституции подготовили Президент, Конституционное совещание, рабочая группа С.М. Шахрая, Российское движение демократических реформ, депутаты-коммунисты [2, с. 122–171]. Однако попытки найти компромисс не давали результата. Противоречия и в жизни, и в конституционно-правовом регулировании возрастали.

Трагические события осени 1993 г. предопределили победу Президента Б. Н. Ельцина и его сторонников, их проект Конституции, имеющий несомненные достоинства и отдельные недостатки, поддержали российские граждане на референдуме.

Как известно, реальность (основная черта Конституции) предполагает соответствие Основных Законов существующим общественным отношениям. Для эффективной реализации конституционных норм необходимы усилия, организаторская работа государства, его органов, а также общественных организаций, в том числе политических партий, по претворению в жизнь предписаний Конституции. Реальность Основного Закона должна обеспечиваться развитием и углублением его политических, социально-экономических и организационных гарантий.

К сожалению, политика не всегда обеспечивает соответствие Конституции реальности. В российской действительности одни положения остаются декларациями (правовое государство, система сдержек и противовесов, принцип «Человек, его права и свободы – высшая ценность»), другие, например, конституционные права и свободы, реализовать в некоторых случаях затруднительно. Да, право на труд закреплено (ст. 37 Конституции), но трудоустроены не все. Право на жилище – вот оно, в Конституции (ст. 40), а в реальности миллионы наших людей не могут приобрести квартиры.

Конституция оправдывает своё предназначение только тогда, когда её принципы и нормы воплощаются в реальности, на практике, осуществляются в деятельности органов государственной власти, общества. Недостаточно иметь хорошую Конституцию, надо создавать условия и механизмы, чтобы она не оказалась в забвении, а была реальным и действенным фактором общественного развития [7, с. 58].

Представляется правильной позиция профессора С. А. Авакьяна, который полагает, что почву для появления нового Основного Закона составляет необходимость отказа от крайностей действующей Конституции, заложенного в ней неоправданного баланса властей, а также её отделения от тех печальных событий, которыми сопровождалось принятие действующей Конституции.

Создание новой Конституции в недалеком будущем по разным причинам может отвечать интересам не только народа, но и правящей политической группы. Отказавшись от Основного Закона переходного периода, в новой Конституции предстоит закрепить правовой баланс политических сил, а также экономических,

политических и социально-культурных интересов различных социальных групп и слоёв, национальностей и региональных общностей граждан Российской Федерации, в реальности создать механизмы и гарантии их реализации.

Сравнительно-правовой анализ норм Конституций СССР и РСФСР (в последних редакциях) и Конституции Российской Федерации 1993 г. даёт основания сомневаться в том, что значительная часть норм действующей Конституции были новыми в декабре 1993 г. Многие демократические принципы и нормы, украшающие современную Конституцию, были не только закреплены в Конституции СССР (конституционные поправки 1989–1991 гг.) и в Конституции РСФСР (поправки 1990–1993 гг.), а также в законах, но и реализованы в жизни.

И в заключение: признавая заслуги учёных и политиков, завершивших конституционные преобразования и написавших окончательный вариант текста, к создателям Конституции Российской Федерации 1993 г. справедливости ради нам следует отнести и народных депутатов Советского Союза и РСФСР, учёных, экспертов, которые осознавали необходимость системных, коренных демократических реформ и активно участвовали в разработке и принятии поправок к Конституциям вначале СССР, а затем РСФСР, в создании и развитии конституционных новелл современных государства и законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян, С. А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи : в 2-х т. Т. 1 / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2004. – С. 5–20.
2. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. – 2-е изд. – М. : РЮИД «Сашко», 2000. – 528 с.
3. Боброва, Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России / Н. А. Боброва. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 264 с.
4. Колюшин, Е. И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 4. – С. 12–16.
5. Кутафин, О. Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. – М. : Норма, 2008. – 544 с.
6. Лукьянов, А. И. Парламентаризм в России (вопросы теории, истории и практики) : курс лекций / А. И. Лукьянов. – М. : Норма, 2010. – 304 с.
7. Лучин, В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
8. Шеховцов, В. А. Съезд наших надежд // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 74–76.
9. Шеховцов, В. А. Некоторые аспекты становления российского парламента // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 63–65.

REFERENCES

1. Avak'yan S. A. *Konstitutsiya kak simvol epokhi* [The Constitution as a symbol of the era]. Avak'yan S. A., ed. *Konstitutsiya kak simvol epokhi* [The Constitution as a symbol of the era]. Vol. 1. Moscow: Moscow St. Univ. Publ. House, 2004, pp. 5–20.
2. Avak'yan S. A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'* [The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity]. 2nd ed. Moscow: Russian Legal Publ. House «Sashko», 2000. 528 p.
3. Bobrova N. A. *Konstitutsionnyi stroi i konstitutsionalizm v Rossii* [The constitutional system and constitutionalism in Russia]. Moscow: YUNITI-DANA Publ., 2003. 264 p.
4. Kolyushin E. I. Problema konvergentsii v konstitutsionnom (gosudarstvennom) prave Rossii [The problem of convergence in the constitutional (state) law of Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2018, no. 4, pp. 12–16.
5. Kutafin O. E. *Rossiiskii konstitutsionalizm* [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma Publ., 2008. 544 p.
6. Luk'yanov A. I. *Parlamentarizm v Rossii (voprosy teorii, istorii i praktiki): kurs lektsii* [Parliamentarism in Russia (theory, history and practice): a course of lectures]. Moscow: Norma Publ., 2010. 304 p.
7. Luchin V. O. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii* [The Constitution of the Russian Federation. Implementation issues]. Moscow: YUNITI-DANA Publ., 2002. 687 p.
8. Shekhovtsov V. A. S"ezd nashikh nadezhd [Congress of our hopes]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2014, no. 7, pp. 74–76.
9. Shekhovtsov V. A. Nekotorye aspekty stanovleniya rossiiskogo parlamenta [Some aspects of the formation of the Russian parliament]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2013, no. 7, pp. 63–65.

УДК 34.02:342.722:004(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/16-27

А. С. Кошель¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: koshel.as@dvfu.ru

В. А. Иванов²

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: ivanov.v@dvfu.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ И ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И ЗАВОЕВАНИЙ ДЕМОКРАТИИ В ЭПОХУ НОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Аннотация. В данной статье рассматривается вопрос внедрения цифровых технологий в правотворческую деятельность. С 2005 г. в России внедряются и механизмы электронного правосудия. Использование автоматизированной системы предоставления государственных и муниципальных услуг «Госуслуги» и государственной автоматизированной системы «Правосудие» (ГАС «Правосудие») позволяют обратиться к суду за защитой нарушенного права не выходя из дома, используя лишь доступ в Информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». Цифровизация обеспечила бóльшую прозрачность и оперативность правоприменения. Вместе с тем, появляющиеся всё чаще новые механизмы, устройства и программы, схемы требуют оперативного реагирования со стороны государства, и в первую очередь законодателей, в целях признания, закрепления и защиты прав и законных интересов граждан и корпораций. Одним из решений данной задачи может быть концепция «гибкого управления», предложенная Клаусом Швабом, которая позволяет в условиях цифровой трансформации общества создать правовую экосистему, обеспечивающую мобильное реагирование государства на происходящие в науке, технике и обществе изменения. Важнейшим трендом в государствен-

¹Алексей Сергеевич Кошель, кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

²Василий Александрович Иванов, заместитель проректора Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Кошель А. С., Иванов В. А. Реализация и защита конституционных прав и завоеваний демократии в эпоху новой промышленной революции // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. – 2018. – № 4. С. 16–27.

но-правовой сфере является создание актуальных версий правовых актов и развитие Государственной системы правовой информации «Официальный портал правовой информации».

В области правотворчества тренды ближайшего будущего – создание электронного свода актуальных версий правовых актов, роботизированная редактура и анализ проектов правовых актов, реализация концепта гибкого управления за счёт делегирования права принятия решений на местный уровень. Трендами с более серьёзной перспективой отмечаются роботы-паралегалы, роботы-адвокаты, роботы-нотариусы, машинное толкование текста правового акта, а также унифицированный (м.б. и цифровой) международный юридический язык. Процессы цифровизации естественным образом должны привести к изменению механизма правообразования, что может послужить причиной ещё большей автоматизации правотворчества. Более того, недостаточная автоматизация на сегодняшний день может стать препятствием в цифровой трансформации экономики России.

Ключевые слова: автоматизация законотворчества, автоматизация правотворчества, искусственный интеллект, цифровая экономика, законодательный процесс, парламент, парламентское право, цифровизация, четвертая промышленная революция.

A. S. Koshel¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: koshel.as@dvfu.ru

V. A. Ivanov²

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: ivanov.v@dvfu.ru

IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND GAINS OF DEMOCRACY IN THE AGE OF NEW INDUSTRIAL REVOLUTION

Abstract. This article discusses the introduction of digital technologies in law-making. Since 2005 Russia has been implementing the mechanisms of electronic justice. Use of the automated system of providing the state and municipal services "State Ser-

¹ Alexey S. Koshel, candidate of political Sciences, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

² Vasily A. Ivanov, deputy vice-rector, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Koshel A. S., Ivanov V. A. Implementation and protection of constitutional rights and gains of democracy in the age of new industrial revolution // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 16–27.

vices" and the state automated system "Justice"(SAS "Justice") allow addressing to court for protection of violated rights without leaving the house, using only the Internet access. Digitalization has ensured greater transparency and efficiency of law enforcement. At the same time, the increasingly emerging new mechanisms, devices, programs, schemes require a rapid response from the state, and especially from legislators in order to recognize, consolidate and protect the rights and legitimate interests of citizens and corporations. One of the solutions to this problem can be the concept of "flexible management", suggested by Klaus Schwab, which, in the conditions of society digital transformation, creates a legal ecosystem that provides a mobile response of the state to the changes in science, technology and society. The most important trend in the state legal sphere is the creation of relevant versions of legal acts and the development of the State system of legal information "Official Portal of Legal Information". In the field of lawmaking, the trends of the near future involve the creation of an electronic set of relevant versions of legal acts, robotic editing and analysis of draft legal acts, the implementation of the concept of flexible management by delegating the right to make decisions to the local level. The trends with a more serious perspective include the robots-paralegals, robots-lawyers, robots-notaries, machine interpretation of the text of the legal act, as well as a unified (maybe digital) international legal language. The processes of digitalization should naturally lead to a change in the mechanism of law-making, which can cause even greater automation of law-making. Moreover, the lack of automation today can become an obstacle to the digital transformation of the Russian economy.

Keywords: lawmaking automation, lawmaking automation, artificial intelligence, digital economy, legislative process, Parliament, parliamentary law, digitalization, the fourth industrial revolution.

Диджитализация (цифровизация) – осуществление обмена информацией в письменной форме или звуковой форме с помощью электронных средств; электронная связь, включая передачу информации и хранение такого электронного контента, предоставление доступа к нему и извлечение такого контента из электронного хранилища [1; 2]. Цифровизация охватывает все сферы жизни общества. Исключение не составляет и правовая сфера, но пока ещё в достаточно ограниченном объёме. На сегодня диджитализация в правовой сфере полностью соответствует значению слова «оцифровка», что в недостаточной мере раскрывает потенциал и возможности именно диджитализации.

Уже сегодня всё чаще мы сталкиваемся с цифровым сопровождением избирательного процесса: процесс прикрепления к избирательным участкам, голосования и подсчёта голосов в России связан с использованием государственных автоматизи-

зированных и информационных систем. К примеру, выбирая посредством информационной системы «Госуслуги» государственную услугу «Мобильный избиратель», гражданин вправе заранее определить удобный для волеизъявления избирательный участок, прикрепиться к месту голосования. В России такая услуга использовалась дважды: впервые 18 марта 2018 г. на выборах Президента Российской Федерации [3], а 9 сентября 2018 г. в единый день голосования такой услугой можно было воспользоваться и на выборах глав и депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации [4]. По информации Минкомсвязи России, услугой выбора участка для голосования через портал «Госуслуги» в марте 2018 г. воспользовались 1,64 млн граждан Российской Федерации [5]. Подобные технологии позволяют способствовать конституционной защите права граждан на управление делами государства и снять уже сегодня ряд барьеров в реализации данного права, о которых в своё время писали С. Д. Князев и К. В. Арановский [6]. Использование с 2003 г. государственной автоматизированной системы «Выборы», разработанной по Указу Президента России и введённой в действие никак не меньше, чем федеральным законом, позволяет в режиме реального времени отслеживать подсчёт голосов и явку, что повышает прозрачность определения итогов волеизъявления [7; 8]. Составная часть ГАС «Выборы» – роботизированные комплексы обработки избирательных бюллетеней – позволяют препятствовать «вбросам», подсчитывать голоса автоматически на участке и в режиме реального времени передавать всю информацию о ходе голосования в вышестоящие комиссии и в ГАС «Выборы» [9; 10, с. 4-6]. С 2010 г. рассматривается переход к голосованию с мобильного устройства посредством государственной автоматизированной системы «Госуслуги» либо её аналогов [11]. Такие меры позволят повысить доверие населения к избирательному процессу, а значит – повысить правовую культуру населения.

С 2005 г. в России внедряются и механизмы электронного правосудия. Использование автоматизированной системы предоставления государственных и муниципальных услуг «Госуслуги» и государственной автоматизированной системы «Правосудие» (ГАС «Правосудие») позволяют обратиться к суду за защитой нарушенного права не выходя из дома, используя лишь доступ в Информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» [12]. Кроме того, ГАС «Правосудие» и система доступа к материалам арбитражных судов дают возможность оперативного доступа как к информации о сторонах дела, о ходе движения конкретного дела, так и к практике по судебным спорам. Это повышает доступность и открытость судебной системы, позволяют юристам оперативно анализировать судебную практику, а также позволяет более активно реализовывать свои права людям с ограниченными возможностями здоровья.

Аналогичные примеры проникновения достижений цифровой эры в правовую сферу имеют место и за рубежом. В 2000 г. в Австрии был легализован элек-

тронный документооборот с использованием электронной подписи. Судебная система США (State Unified Court System) с 2004 г. внедряет механизмы электронного правосудия, описанные выше. С 2008 г. в Италии также введён электронный документооборот наряду с бумажным в системе арбитражных судов. В Соединенном Королевстве существуют очень конкретные намерения ввести онлайн-суд, а в судебных разбирательствах в США электронные онлайн-материалы дела были стандартом в Адмиралтейском (морском) суде, Торговом Суде, Промышленном суде с 2009 г. [13]. В общем, система электронного правосудия успешно зарекомендовала себя в Финляндии, Бельгии, Венгрии, Австрии, Словакии, что соответствует Лиссабонской стратегии 2000 г., Гаагской программе судебного сотрудничества (2004–2007 гг.), Европейской программе общественной информатизации 2010 г. [14].

Однако существуют и сложности. К примеру, в Германии введён закон о реструктуризации, предполагающий публикацию всех документов в делах о несостоятельности. Федеральный Верховный суд Германии в деле BGH IX ZB 229/11 от 10.10.2013 определил, что ключевой механизм закона – интернет-платформа для всей национальной несостоятельности «www.insolvenzbekanntmachungen.de» в силу несостоятельности поискового механизма платформы требует чрезмерных оперативных усилий и, таким образом, не обеспечивает надежный и удобный доступ к публикациям в судах по делам о несостоятельности [15].

Цифровизация обеспечила бóльшую прозрачность и оперативность правоприменения. Вместе с тем, появляющиеся всё чаще новые механизмы, устройства и программы, схемы требуют оперативного реагирования со стороны государства, и в первую очередь законодателей, в целях признания, закрепления и защиты прав и законных интересов граждан и корпораций. Скорость технологического развития всё чаще не оставляет государству времени на принятую ранее линейную, строго регламентированную правотворческую модель, предусматривающую длительную последовательность согласований между различными властными институтами и их аппаратами [16, с. 1002–1009]. Более того, активное законотворчество ставит в тупик бюрократический механизм в части взаимного согласования нормативных документов, которому просто не хватает ресурсов. Как раз в этом машинная логика, не допускающая «задвоеней» и «противоречий», позволит оперативно и действенно вычистить все несоответствия, накопленные с периода становления правовой системы Российской Федерации, являющейся во многих аспектах «правопреемницей» правового регулирования советского периода.

Одним из решений данной задачи может быть концепция «гибкого управления», предложенная Клаусом Швабом, которая позволяет в условиях цифровой трансформации общества создать правовую экосистему, обеспечивающую мобильное реагирование государства на происходящие в науке, технике и обществе изменения. Другим решением данной задачи может выступить делегирование нормот-

ворческой деятельности от одного государственного института к другому или делегирование полномочий по регулированию на более низший уровень (от законодателя к Правительству или министерству либо на уровень субъекта Федерации). В любом случае, даже при первоначально длительной разработке законопроекта и проектов иных правовых актов, последующее внесение изменений в большинстве случаев будет направлено на изменение регламентных норм и потому будет занимать гораздо меньше времени в системе государственной бюрократии. А инструменты диджитализации позволят, с одной стороны, ограничивать разработчиков рамками вышестоящих нормативных документов и автоматизировать внесение изменений во все нижестоящие или взаимосвязанные документы.

Закон – правовой акт высшей юридической силы, общее правило, рассчитанное на неограниченное число случаев [17, с. 5]. Закон должен создавать фундамент, основу правового регулирования, нормы-принципы и нормы-предписания. Пусть таким и остаётся. Вместе с тем, на сегодня в России большинство законов содержат излишнее количество регламентных норм, отчего количество законов множится, что привело к чрезмерной поспешности принятия и к снижению качества принимаемых законов [18, с. 13]. По сути, от подобного регулирования в самое ближайшее время придётся отказаться.

Если же мы хотим дать возможность парламентариям осуществлять больший контроль за содержанием принимаемых норм, то, в таком случае, возможно применить механизмы законодательного процесса по аналогии с таковыми в Польше. Отличительной особенностью законопроектной работы в Польше является внесение всех законопроектов в Сейм через Раду Министров (Совет Министров) вместе с проектами всех необходимых при условии принятия закона подзаконных актов. В Польше создан и действует при Раде Министров Республиканский центр законодательства (Rządowe Centrum Legislacji), который на основании Раздела 2 Регламента Рады Министров [19] и Правил законодательной техники [20] осуществляет проверку законодательной техники всех нормативных правовых актов Польской Республики до внесения их в Раду Министров. Таким образом, все законопроекты проходят обязательную проверку в Республиканском Центре Законодательства. Более того, всем законопроектам на основании § 11 Регламента Рады Министров даётся Оценка последствий принятия. Подобная практика существует в Канаде (Министерство юстиции Канады) и в Республике Беларусь (Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь). В России также создан специализированный Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, однако правил обязательного прохождения законопроекта через ИЗиСП либо внесения вместе с законопроектом проектов всех подзаконных актов в России пока не воспринято, что зачастую приводит к необходимости обращения в суд для

принятия единого подхода к той или иной правовой ситуации, по-разному описанной в разных нормативных документах.

Другая проблема: решения должны приниматься оперативно, и достигается это проще тогда, когда они принимаются в месте их исполнения. При этом в данном случае речь идёт исключительно об отношениях бизнес – власть и человек – власть. Регулирование на уровне субъекта федерации возможно, но, что гораздо важнее, передача дополнительных полномочий по принятию решений в рамках закона на уровень субъекта Федерации или на уровень муниципального образования – один из хороших вариантов решения проблемы с оперативным нормативно-правовым и административным сопровождением инновационных и инвестиционных проектов. При этом речь не идёт исключительно о передаче полномочий с одного властного уровня на другой, но и о наделении широкими полномочиями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Одним из важнейших трендов в государственно-правовой сфере являются создание актуальных версий правовых актов и развитие Государственной системы правовой информации «Официальный портал правовой информации». В целом, с момента появления справочно-правовых систем, в том числе в сети «Интернет», появилось такое явление, как «актуальная версия» правового акта. Такие «актуальные версии» не имеют официального статуса и в отдельных случаях не лишены ошибок и опечаток. Однако, в силу масштабного правотворчества, необходим оперативный доступ к актуальной редакции источников права, что приводит нас к мысли о необходимости создания единого национального электронного реестра официальных актуальных версий правовых актов с изменениями и дополнениями. Выписка из реестра должна иметь юридическую силу и предоставляться автоматически любому заявителю с необходимым уровнем защиты от возможных внесений изменений. Главное назначение такого реестра состоит также и в упорядочении законодательства [21, с. 85–102; 22; 23]. В ближайшем будущем не исключено, что машина сможет давать и толкование права.

Подводя итог, стоит обобщить тренды диджитализации в сфере защиты прав человека: голосование с мобильных устройств, отход от «закрепощения» избирателя; онлайн-судопроизводство, автоматизация согласования нормативно-правовых документов. В конечном итоге в турбулентном мире, где создаётся искусственный интеллект и всё больше процессов подвергается автоматизации, не имеет значения, кто выполняет ту или иную функцию, если операция описана, – человек или искусственный интеллект, наоборот, современный уровень развития технологий позволяет существенно уменьшить количество ошибок, допускаемых человеком. Поэтому в области правотворчества тренды ближайшего будущего – создание электронного свода актуальных версий правовых актов, роботизированная редакция и анализ проектов правовых актов, реализация концепта гибкого управления за счёт де-

легирования права принятия решений на местный уровень. Трендами с более серьёзной перспективой отмечаются роботы-паралегалы, роботы-адвокаты, роботы-нотариусы, машинное толкование текста правового акта, а также унифицированный (м.б. и цифровой) международный юридический язык. Все эти меры могут способствовать оперативности общения государства с гражданами и юридическими лицами, сделать государство, государственный и судебный аппараты ближе и доступнее, ведь робот-судья не будет создавать очереди и сможет рассматривать одновременно практически неограниченное количество дел, что позволит сделать гражданина более защищённым, а его права – реализовывать наиболее оперативно и точно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Report on digitalisation in company law. March 2016 [Электронный ресурс] // The Informal Company Law Expert Group (ICLEG). – Режим доступа: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/icleg-report-on-digitalisation-24-march-2016_en.pdf.
2. Anand, B. Digitalization of Indian legal industry and its trends [Электронный ресурс] // EDGE International. December 28, 2017. – Режим доступа: www.edge.ai/2017/12/digitalization-of-indian-legal-industry-and-its-trends.
3. «Мобильный избиратель»: голосование по месту нахождения [Электронный ресурс] // Центральная Избирательная Комиссия Российской Федерации : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru/reception/dlya-otdelykh-kategoriy-izbirateley/golosovanie-po-mestu-nakhozheniya/>.
4. Единый день голосования 9 сентября 2018 года [Электронный ресурс] // Портал государственных и муниципальных услуг «Госуслуги». – Режим доступа: http://www.gosuslugi.ru/help/news/elections_september_2018.
5. «Мобильный избиратель» не имеет аналогов в мире [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rtlabs.ru/about/news/mobilnyy-izbiratel-ne-imeet-analogov-v-mire/>.
6. Арановский, К. В. Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства / К. В. Арановский, С. Д. Князев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 5. – С. 155–164.
7. О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1723 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – 29 авг., № 18. – Ст. 2067.
8. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – 13 янв., № 2. – Ст. 172.

9. О совершенствовании правоприменительной практики при подготовке и проведении выборов и референдумов и повышении эффективности использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» [Электронный ресурс] : доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешнякова на семинаре-совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации 30 июня 2005 года. – Режим доступа: http://www.belgorod.izbirkom.ru/special/news.php?ELEMENT_ID=366.

10. Совершенствование правоприменительной практики при подготовке и проведении выборов и референдумов. Повышение эффективности использования ГАС «Выборы». – М. : Центр. избир. комиссия Рос. Федерации, 2005. – 149 с.

11. Букин, М. Как работает голосование по мобильнику [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nag.ru/articles/article/17511/kak-rabotaet-golosovanie-po-mobilniku.html>.

12. Лебедев, В. М. Компьютеризация и информатизация судов – требование времени // Информатизация судов. – 2006. – № 29. – С. 12.

13. Протас, Д. В. «Электронное правосудие» как инновационная мировая тенденция / Д. В. Протас, Е. В. Протас // Управление в сфере науки, образования и технологического развития : материалы науч.-практ. конф. с междунар. участием. – М. : Московский Политех, 2016. – С. 551–555.

14. Талимончик, В. П. Международные сети по защите прав потребителей // Информационное право. – 2009. – № 1 (16). – С. 14–17.

15. Braegelmann, T. The Digital judiciary [Электронный ресурс] // The Legal revolutionary. – 2018. – January 2. – Режим доступа: https://legal-revolution.com/images/pdf/The-Digital-Judiciary_pdf.pdf.

16. Нерсесянц, В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства // Правовая мысль : антология / авт.-сост. В. П. Малахов. – М. : Академический проект ; Екатеринбург : Деловая книга, 2003. – 1016 с.

17. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права : учеб. пособие (по изд. 1910–1912 гг.). Т. 2, вып. 4 / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1995. – 363 с.

18. Тихомиров, Ю. А. Закон: притязания, стабильность, коллизии / Ю. А. Тихомиров. – М., 2002. – 346 с.

19. Регламент Рады Министров : утвержден постановлением Рады Министров от 19 марта 2002 г. № 49 (в ред. постановления Рады Министров от 1 февраля 2010 г. // Monitor Polski. – 2010. – № 13, poz. 221. – Р. 738–749. – Польша.

20. Правила законодательной техники : утверждены распоряжением Председателя Рады Министров // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 2016. – 7 marca, poz. 283. – Р. 1–29. – Польша.

21. Хабриева, Т. Я. Право в условиях цифровой реальности / Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 85–102.

22. Хабриева, Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 5–16.

23. Мицкевич, В. В. Подготовка и принятие законопроектов в Республике Беларусь // Законотворческий процесс в Республике Беларусь : материалы семинара. – Минск : Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь, 2008. – С. 5–25.

REFERENCES

1. Report on digitalisation in company law. March 2016. *The Informal Company Law Expert Group (ICLEG)*. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/icleg-report-on-digitalisation-24-march-2016_en.pdf (accessed 14 November 2018).

2. Anand B. Digitalization of Indian legal industry and its trends. *EDGE International*. December 28, 2017. Available at: www.edge.ai/2017/12/digitalization-of-indian-legal-industry-and-its-trends (accessed 14 November 2018).

3. «Mobile voter»: voting at the location. *Central Election Commission of the Russian Federation: official. site*. Available at: <http://www.cikrf.ru/reception/dlya-otdelnykh-kategoriy-izbirateley/golosovanie-po-mestu-nakhozheniya/> (accessed 25 November 2018). (In Russian).

4. Single day of voting on September 9, 2018. *Portal of state and municipal services «State Services»*. Available at: http://www.gosuslugi.ru/help/news/elections_september_2018 (accessed 25 November 2018). (In Russian).

5. «Mobile voter» has no analogues in the world. Available at: <http://www.rtlabs.ru/about/news/mobilnyy-izbiratel-ne-imeet-analogov-v-mire/> (accessed 11 November 2018). (In Russian).

6. Aranovskii K. V., Knyazev S. D. Eshche raz ob aktivnom izbiratel'nom prave rossiiskikh grazhdan, ne imeyushchikh registratsii po mestu zhitel'stva [Once again on the active electoral right of Russian citizens who do not have registration at the place of residence]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2012, no. 5, pp. 155–164.

7. On development and creation of the state automated system of the Russian Federation «Elections»: The decree of the President of the Russian Federation of August 23, 1994 no. 1723. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 1994, August 29, no. 18, art. 2067. (In Russian).

8. On the state automated system of the Russian Federation «Elections»: the Federal law of January 10, 2003 no. 20-FL. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2003, January 13, no. 2, art. 172. (In Russian).

9. On the improvement of law-enforcement practice in the preparation and conduct of elections and referendums and increasing the efficiency of the use of the State automated system of the Russian Federation «Elections»: report of the Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation A. A. Veshnyakov at a seminar

Chairmen of election commissions of the constituent entities of the Russian Federation on June 30, 2005. Available at: http://www.belgorod.izbirkom.ru/special/news.php?ELEMENT_ID=366 (accessed 18 November 2018). (In Russian).

10. *Sovershenstvovanie pravoprimeritel'noi praktiki pri podgotovke i provedenii vyborov i referendumov. Povyshenie effektivnosti ispol'zovaniya GAS «Vybory»* [Improving law enforcement practice in the preparation and conduct of elections and referendums. Improving the efficiency of use of SAS «Elections»]. Moscow: Central Election Commission of the Russian Federation Publ., 2005. 149 p.

11. Bukin M. *Kak rabotaet golosovanie po mobil'niku* [How does the voting on the mobile phone]. Available at: <http://nag.ru/articles/article/17511/kak-rabotaet-golosovanie-po-mobilniku.html> (accessed 18 November 2018).

12. Lebedev V. M. *Komp'yuterizatsiya i informatizatsiya sudov – trebovanie vremeni* [Computerization and Informatization of courts – the requirement of time]. *Informatizatsiya sudov*, 2006, no. 29, p. 12.

13. Protas D. V., Protas E. V. «Elektronnoe pravosudie» kak innovatsionnaya mirovaya tendentsiya [«Electronic justice» as an innovative global trend]. *Upravlenie v sfere nauki, obrazovaniya i tekhnologicheskogo razvitiya: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii mezhdunarnym uchastiem* [Management in the field of science, education and technological development: proceed. of the Scientific-practical conf. with international participation]. Moscow: Moscow Polytechnic University Publ., 2016, pp. 551–555.

14. Talimonchik V. P. *Mezhdunarodnye seti po zashchite prav potrebiteli* [International Networks for Consumer Protection]. *Informatsionnoe pravo*, 2009, no. 1 (16), pp. 14–17.

15. Braegelmann T. *The Digital Judiciary. The Legal Revolutionary*, January 2, 2018. Available at: https://legal-revolution.com/images/pdf/The-Digital-Judiciary_pdf.pdf (accessed 11 November 2018).

16. Nersesyants V. S. *Yurisprudentsiya. Vvedenie v kurs obshchei teorii prava i gosudarstva* [Introduction to the General theory of law and state]. Malakhov V. P., auth.-compl. *Pravovaya mysl': antologiya* [Legal thought: anthology]. Moscow: Akademicheskii proekt Publ.; Ekaterinburg: Delovaya kniga Publ., 2003, pp. 1002–1009.

17. Shershenevich G. F. *Obshchaya teoriya prava: uchebnoe posobie (po izdaniyu 1910–1912 gg.)* [General theory of law: textbook. A Handbook (ed. 1910–1912 biennium)]. Vol. 2, iss. 4. Moscow, 1995. 363 p.

18. Tikhomirov Yu. A. *Zakon: prityazaniya, stabil'nost', kollizii* [Law: claims, stability, conflict of laws]. Moscow, 2002. 346 p.

19. Regulations of the Council of Ministers: approved by resolution of the Council of Ministers of March 19, 2002 no. 49. *Monitor Polski*, 2010, no. 13, poz. 221, pp. 738–749. (In Polish).

20. Rules of legislative technique: approved by the order of the Chairman of the Council of Ministers. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 2016, 7 marca, poz. 283, pp. 1–29. (In Polish).

21. Khabrieva T. Ya., Chernogor N.N. Pravo v usloviyakh tsifrovoi real'nosti [Law in the digital environment]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2018, no. 1, pp. 85–102.

22. Khabrieva T. Ya. Pravo pered vyzovami tsifrovoi real'nosti [Law facing the challenges of the digital reality]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2018, no. 9, pp. 5–16.

23. Mitskevich V. V. Podgotovka i prinyatie zakonoproektov v Respublike Belarus' [Preparation and adoption of draft laws in the Republic of Belarus]. *Zakonotvorcheskii protsess v Respublike Belarus': materialy seminara* [Legislative process in the Republic of Belarus: proceed. of the seminar]. Minsk: Chamber of Representatives of the National Assembly of the Republic of Belarus Publ., 2008, pp. 5–25.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

THE CONSTITUTION OF RUSSIA AND INTERNATIONAL LAW

УДК 342.4:341

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/28-38

Ю. Ю. Попова¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: popova.yuyu@dvfu.ru

КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Аннотация. В статье анализируются угрозы для государства, связанные с интернационализацией отрасли конституционного права. Автор приводит в качестве примера неблагоприятного последствия интернационализации отдельные решения Европейского Суда по правам человека, вынесенные против Российской Федерации. Анализируется доктрина конституционной идентичности, применённая Конституционным Судом России для преодоления конституционных рисков, возникающих в связи с обязанностью исполнить решения международного судебного органа. Категория «конституционная идентичность» появилось в российском конституционном праве сравнительно недавно. Впервые она была упомянута в постановлении Конституционного Суда от 14 июля 2015 г. № 21-П в связи с проверкой конституционности отдельных положений национального законодательства, а впоследствии более полно раскрыта в Постановлении высшего органа конституционного контроля России от 19.04.2016 г. №12-П по вопросу о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России». Доктринальные подходы к определению понятия «конституционной идентичности» сформировались значительно ранее в зарубежной научной литературе в связи с влиянием глобализации на право и, как следствие, часто возникающими противостояниями в отношениях между национальными и наднациональными судебными органами. Таким образом, определённое влияние на

¹ Юлия Юрьевна Попова, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы ДВФУ, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Попова Ю. Ю. Конституционная идентичность государства в условиях интернационализации конституционного права // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 28–38.

формирование концепции национальной конституционной идентичности в России оказала зарубежная правовая доктрина и правоприменительная практика, в рамках которой значительно более продолжительное время идёт изучение конституционной идентичности как правового феномена. По справедливому замечанию председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина, концепция национальной конституционной идентичности позволяет определять наиболее значимые положения Конституции РФ и основанного на них национального правового порядка и служит сдерживающим фактором, правовой преградой на пути «непредсказуемой активистской экспансии со стороны наднационального регулирования» [2].

Ключевые слова: конституционный риск, конституционная идентичность, общепризнанные принципы и нормы международного права, международный договор, конституционный контроль, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, интернационализация.

Yu. Yu. Popova¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: popova.yuyu@dvfu.ru

CONSTITUTIONAL IDENTITY OF THE STATE IN THE CONTEXT OF INTERNATIONALIZATION OF CONSTITUTIONAL LAW

Abstract. The article analyzes the threats to the state associated with internationalization of the Constitutional Law branch. As an example of the adverse effects of internationalization, the author cites individual judgments of the European Court of Human Rights, issued against the Russian Federation. The Doctrine of Constitutional Identity applied by the Constitutional Court of Russia to overcome the Constitutional Risks arising from the duty to execute decisions of an international judicial body is analyzed. The category "Constitutional Identity" has appeared in the Russian Constitutional Law relatively recently. It was first mentioned in the Decree of the Constitutional Court of July 14, 2015 No. 21-P in connection with verification of the constitutionality of certain provisions in the national legislation, and later more fully disclosed in the Resolution of the supreme body of constitutional control of Russia of April 19, 2016 No. 12-P on the issue of the possibility of enforcing the ruling of the European Court of Human Rights in the

¹ Yulia Yu. Popova, PhD, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Popova Yu. Yu. Constitutional identity of the state in the context of internationalization of constitutional law // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 28–38.

case of *Anchugov and Gladkov vs. Russia*. Doctrinal approaches to the definition of the concept of "Constitutional Identity" were formed much earlier in foreign research literature in connection with the influence of globalization on Law and, as a result, often causing confrontations between national and supranational judicial bodies. Thus, a certain influence on the formation of the concept of national Constitutional Identity in Russia was exerted by foreign legal doctrine and law enforcement practice, within the framework of which Constitutional Identity as a legal phenomenon has been studied for a significantly longer time. According to the fair remark of the Chairman of the Constitutional Court of Russia V. D. Zorkin, the concept of national Constitutional Identity allows determining the most significant provisions of the Constitution of the Russian Federation and the national legal order based on them and serves as a deterrent, a legal obstacle to "unpredictable activist expansion by supranational regulation" [2].

Keywords: constitutional risk, generally recognized principles and norms of International Law, international treaties, constitutional control, the Constitutional Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights, internationalization.

Конституционное право лежит в основе каждой правовой системы. Как следствие, в условиях глобализации происходит взаимовлияние конституционного и международного публичного права. Интернационализация основополагающей отрасли приводит к трансформации в первую очередь таких важнейших институтов, как права человека, публичная власть, государственный суверенитет. Конституционное право определяет отношения не только на внутригосударственном уровне, но и принципы взаимодействия на международной арене.

В правовом регулировании современных государств существенную роль играют международно-правовые нормы, которые заметно влияют на национальные правовые системы. Соответственно возрастает вероятность появления риска столкновения национального и международного регуляторов.

Сторонник теории транснационализма профессор П. Спиро утверждает, что глобальное межгосударственное регулирование предполагает пересмотр ряда ключевых конституционных доктрин. По мнению учёного, международные договоры могут разрушить даже систему прав человека, гарантированных конституциями. В конечном итоге последствием глобализации может стать как разрушение государств-наций, так и разрушение конституций [9].

В настоящее время наука конституционного права занимается поиском решений, позволяющих противостоять вышеназванным рискам. Как отмечает профессор И. А. Умнова-Конюхова, в современном развитии наблюдается тенденция возрастания роли конституционализма как идейной основы воздействия не только на

внутригосударственные (национальные), но и на международные публичные отношения в целях формирования и защиты стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных принципах и нормах международного публичного и одновременно конституционного права, на равноправных и партнёрских отношениях между государствами, на механизмах разграничения конституционных полномочий между надгосударственными образованиями, государствами и их составными частями [9, с. 159].

Общепризнанные нормы и принципы международного права включены в систему национального права Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации устанавливается приоритет международного договора перед отечественным законом (часть 4 статьи 15 Конституции РФ).

Согласно позиции Пленума Верховного Суда России, изложенной в Постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств, отклонение от которых недопустимо, а под общепризнанной нормой международного права – правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в качестве юридически обязательного. В Постановлении Пленума Верховного Суда России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» отмечено, что общепризнанные принципы и нормы международного права находят своё отражение в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах).

Что касается международных договоров, то приоритетом перед законами России обладают лишь межгосударственные и межправительственные договоры, ратифицированные в форме федерального закона, опубликованного и вступившего в силу. Они имеют приоритет в отношении законов и подзаконных актов.

Ранее в научной литературе существовал спор о юридической силе общепризнанных принципов и норм международного права. Высказывалось даже мнение о приоритете данных положений перед Конституцией России. Окончательную точку в нём поставил Конституционный Суд, в соответствии с правовой позицией которого суды должны исходить из высшей юридической силы и прямого действия Конституции России и из приоритета общепризнанных принципов и норм международного права по отношению к внутреннему законодательству (Постановление Конституционного Суда от 28 июня 2007 г. № 8-П).

В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская Конвенция). Органом, призванным осуществлять контроль за соблюдением конвенционных норм по индивидуальным жалобам и конкретным делам, является Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ).

Решения ЕСПЧ делятся на жёсткие (пилотные) и мягкие. Жёсткие принимаются в случае возникновения в государстве системной проблемы, которая приводит к нарушению прав значительного числа лиц. В таких решениях Суд обязывает государство внести изменения в национальное законодательство или скорректировать правоприменительную практику, тем самым предотвратить нарушения прав человека. Мягкие решения не содержат требований по изменению законодательства государства. Они предусматривают его обязанность по восстановлению нарушенных прав конкретного лица.

Высшие судебные инстанции России достаточно часто ссылаются на постановления Европейского Суда и используют в решениях его правовые позиции. Из практики ЕСПЧ российской правовой системой были восприняты такие принципы, как: соразмерность (пропорциональность) и правовая определённость. Решения Европейского Суда повлияли на либерализацию уголовного законодательства России, совершенствование процессуального законодательства (приняты УПК, АПК, ГПК), реформу пенитенциарной системы, повышение открытости работы судов, государственных органов и другие сферы [3, с.111].

В ноябре 2006 г. инициативная группа из авторитетных судей, учёных и парламентариев в докладе Комитету Министров Совета Европы предложила учредить процедуру направления высшими национальными судами в Страсбург запросов о консультативном заключении Европейской Конвенции и протоколов к ней, что способствовало бы диалогу судей и усилению «конституционной» роли ЕСПЧ [4, с. 38]. Таким образом, в 2013 г. был утвержден Протокол №16 к Европейской Конвенции. Необходимость в принятии данного документа возникла в связи с периодически возникающими противоречиями между Европейским Судом и национальными судами государств-участников Конвенции. Как правило, причиной разногласий было то, что в основе решений национальных судов лежали вековая практика, исторический опыт и специфика национального законодательства.

Следовательно, неисполнение решений ЕСПЧ не является российским феноменом. В 2004 г. Конституционный Суд Германии, при вынесении решения по делу Гергюлю, выразил правовую позицию, согласно которой основной закон государства не предусматривает отказа от суверенитета. Не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель в порядке исключения не соблюдает право международных договоров, при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов [6, с. 1].

По мнению профессора В.И. Червонюка, «обоснованная Конституционным судом ФРГ концепция "ограниченной правовой силы постановлений Европейского суда по правам человека" <...>, остро заявившая о себе в последние годы в ряде стран Европы проблема сохранения национальной идентичности и традиционных ценностей, обусловившие возникновение в них феномена блокирующего внутригосударственного консенсуса, выступают достаточным фактическим основанием для признания за национальными государствами права на опровержение тех решений ЕСПЧ, которые создают риски для упразднения конституционно закрепленных в стране порядков и основ конституционного строя» [10, с. 63].

Для России предел уступчивости в отношениях Конституционного Суда и Европейского Суда наступил 8 лет назад. В 2010 г., а затем в 2013 г. ЕСПЧ было принято два решения, породивших конституционные риски для суверенитета России. Речь идет о Постановлении от 7 октября 2010 г. по делу «Маркин против России» и Постановлении от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России». В первом Постановлении позиция ЕСПЧ не совпала с позицией Конституционного Суда России, признавшего право на отпуск по уходу за детьми только для военнослужащих женщин соответствующим Конституции РФ, не нарушающим конституционные права заявителя. Такое ограничение высший орган конституционного контроля России посчитал соразмерным, связанным с обеспечением безопасности и обороноспособности страны. ЕСПЧ же усмотрел в законе России дискриминацию прав мужчин, проходящих военную службу, обосновав это равноправием женщин и мужчин. России рекомендовалось изменить соответствующие положения законодательства о военной службе для исключения поступления подобных жалоб в Европейский Суд в будущем.

Если в рассматриваемом Постановлении рекомендации касались изменения федерального законодательства, то в случае с решением ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» возникла угроза для стабильности Конституции России. Проанализировав материалы государств-участников Совета Европы по данной проблеме, ЕСПЧ пришел к выводу, что статья 32 Конституции России, предусматривающая запрет голосовать лицам, находящимся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает статью 3 протокола №1 к Европейской Конвенции.

Рассматриваемое решение Европейского Суда является неисполнимым для России. «Исполнимость решения, – отмечает профессор А. Бланкенагель, – означает, что исполнение находится в руках обязываемого государства и его органов, что государство, если оно хочет, может исполнить решение. Акт принятия новой Конституции является ничем (и никем, и менее всего ЕСПЧ) не связанным актом волеизъявления суверена, то есть народа» [1]. Европейский Суд потребовал от Российской Федерации невозможного. *Ultra posse nemo tenetur*: никто не может быть обязан делать невозможное. При этом «невозможным» может быть то, что

является невозможным по объективным или по субъективным причинам. Этот принцип действует во всех правопорядках, а также в международном праве» (например, статья 61 Венской конвенции о праве международных договоров).

Таким образом ЕСПЧ перешёл к расширенному применению мер общего характера. По мнению судьи Конституционного Суда России А. Н. Кокотова, используя данную практику, ЕСПЧ, по сути, преобразовал себя в полноценный нормоконтрольный орган. Однако это прямо не предусмотрено положениями Европейской Конвенции и не было условием её ратификации со стороны Российской Федерации» [5, с. 15].

Стало очевидным, что позиция наднационального судебного органа может стать одним из средств ослабления государства. С учётом этого был поставлен вопрос об усилении роли Конституционного Суда России как органа, способного защитить стабильность Основного закона страны.

Решения, впоследствии принятые Конституционным Судом, основываются на доктрине конституционной идентичности государства, до сих пор не получившей должного внимания в науке конституционного права России [2]. Определённое влияние на формирование концепции национальной конституционной идентичности в России оказала зарубежная правовая доктрина и правоприменительная практика, в рамках которой значительно более продолжительное время идёт изучение конституционной идентичности как правового феномена.

Конституционная идентичность – это совокупность внутригосударственных норм о базовых правах и конституционных ценностях, традициях народа, а также гарантирующих эти права, ценности и традиции норм об основах конституционного строя, позволяющая снизить вероятность между национальным и наднациональным правом, охраняющая народный и государственный суверенитет государства. Своему появлению упомянутая доктрина обязана неизбежному для современных государств процессу глобализации. Создание Европейского Союза, Совета Европы, а в связи с этим и появление наднациональных органов, чьи решения не всегда согласуются с национальными конституциями, заставили современные государства задуматься об охране конституционных традиций. Зарубежная конституционная юстиция давно применяет доктрину конституционной идентичности для обоснования наиболее сложных решений. При этом органы, осуществляющие конституционный контроль, часто исходят из того, что «именно писаная конституция является квинтэссенцией конституционной идентичности нации». Концепция конституционной идентичности позволила Конституционному Суду России определить наиболее значимые положения Конституции.

Профессор А. Райнер отмечает, что европейские государства перестают ощущать себя суверенными, поскольку при осуществлении своих полномочий они функционируют как транснациональные, что обуславливает необходимость использования конституционной идентичности конституционными и высшими суда-

ми европейских государств в качестве способа правовой защиты национальных конституционных ценностей от выходящей за разумные пределы наднациональной юстиции [7].

Профессор М. Тропер полагает, что конституционная идентичность проявляется в процессе выделения определённых сущностных принципов, которые отличаются от всех прочих норм конституции и на которые можно сослаться для защиты самой конституции в случае существования для неё угрозы, способной нарушить связи между самой конституцией и народом, которому она призвана служить [8].

Неоднократно к определению понятия «конституционная идентичность» обращались и конституционные (высшие) суды различных стран мира. 26 января 2017 г. Конституционный суд Италии направил на повторное рассмотрение Суда Справедливости Европейского Союза (СЕС) дело «Таррико» (Tarrico) (C-105/14). В прилагаемом к направленному делу запросе Конституционный суд Италии отметил свое несогласие с позицией данного наднационального органа, утверждая, что национальная конституционная идентичность не была учтена Судом Справедливости, а в соответствии с Договором о Европейском Союзе при вынесении решений Суд Справедливости Европейского Союза должен удостовериться, что не нарушается идентичность ни одного государства-члена [2].

Лиссабонский договор о Европейском Союзе содержит категорию «национальная идентичность», часто отождествляемую в зарубежной правовой доктрине с понятием «конституционная идентичность». Согласно статье 4 (2) указанного договора Европейскому Союзу следует уважать равенство государств-членов, а также национальные идентичности государств-членов, при этом в указанной статье делается ссылка на основные политические и конституционные основы государства-члена Европейского Союза, и далее конкретизируется, что Европейский Союз должен уважать основные функции государства-члена Европейского Союза, включая сохранение территориальной целостности, обеспечение правопорядка и национальной безопасности.

Конституционный Суд России впервые упомянул доктрину конституционной идентичности и обосновал её применение при неисполнении решений Европейского Суда в Постановлении от 14.07.2015 N 21-П. Высший орган конституционного контроля пояснил, что взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия. Именно такого подхода призван придерживаться в своей деятельности Европейский Суд как межгосударственный субсидиарный судебный орган, и именно от уважения им национальной конституционной идентичности государств-участников Европейской Конвенции во многом зависит эффективность её норм во внутригосударственном правопорядке. Если Конституция Российской Федерации не позволяет

согласиться с отдельным постановлением Европейского Суда, Конституционный Суд обязан отразить это несогласие в своём решении. В то же время, признавая фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой является постановление Европейского Суда, Конституционный Суд выразил готовность к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы. Поводом к рассмотрению таких дел, по мнению Конституционного Суда, должен послужить официальный запрос компетентного федерального органа исполнительной власти.

Окончательная точка в деле «Анчугов и Гладков против России» была поставлена с принятием Конституционным Судом Постановления от 19.04.2016 № 12-П, в котором был применён механизм защиты конституционной идентичности государства. Высший орган конституционного контроля признал невозможность исполнения Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. в части законодательного закрепления избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, в связи с его прямым противоречием части 3 статьи 32 Конституции России. При этом Конституционный Суд указал, что законодатель вправе, последовательно реализуя принцип гуманизма в уголовном праве, оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе путём перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы, но не влекущие ограничение избирательных прав. Таким образом, не нарушая Основного закона государства, возможно частично исполнить решение ЕСПЧ.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что с помощью позиций Конституционного Суда Российской Федерации, положившего в основу своих решений доктрину конституционной идентичности России, был определён механизм преодоления рисков, обусловленных интернационализацией конституционного права России. Решение вопроса о возможности исполнения Россией решений наднациональных судебных органов предусмотрено в следующих процедурах: 1) рассмотрение Конституционным Судом России по запросу Министерства юстиции как органа, ответственного за исполнение решений межгосударственных органов, вопроса об исполнении таких решений; 2) рассмотрение Конституционным Судом запроса суда о проверке конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, при том, что данный закон признан ЕСПЧ нарушающим конвенционные права граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бланкенгель, А. «Прощай, Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!?» : Комментарий к постановлению Конституционного Суда России от 19 апреля 2016 года об исполнимости Постановления ЕСПЧ по делу Анчугова и Гладкова от 4 июля 2013 года // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 6. – С. 135–150.
2. Зорькин, В. Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 4 (58). – С. 1–18.
3. Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. – М. : ИГП РАН, 2017. – 224 с.
4. Ковлер, А. И. Соотношение европейского и национального права – обострение проблемы // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. – М., 2015. – С. 19–64.
5. Кокотов, А. Н. О некоторых изменениях законодательства о Конституционном Суде Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5 (59). – С. 15–19.
6. Маврин, С. П. Решения Европейского Суда по правам человека в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 6 (48). – С. 1–6.
7. Rainer, A. Constitutional identity in European constitutionalism [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Rainer_Arnold.pdf.
8. Troper, M. Behind the Constitution? The Principle of Constitutional Identity in France // Constitutional Topography: values and Constitutions / ed. by A. Sajó, R. Uitz. – Oxford : Oxford University Press, 2010. – P. 187–202.
9. Умнова-Конюхова, И. А. Современное понимание предмета конституционного права в условиях бинарного развития внутригосударственного (национального) и международного права // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10 (95). – С. 151–159.
10. Червонюк, В. И. Пределы имплементации решений ЕСПЧ и феномен диффузии европейского (международного) права // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 63–68.

REFERENCES

1. Blankenagel' A. «Proshchai, Sovet Evropy!» ili «Sovet Evropy, davai pogovorim!?»: Kommentarii k Postanovleniyu Konstitutsionnogo Suda Rossii ot 19 aprelya 2016 goda ob ispolnimosti postanovleniya ESPCh po delu Anchugova i Gladkova ot 4

iyulya 2013 goda [«Farewell, Council of Europe!» or «The Council of Europe, let's talk!?»]: Commentary on the Resolution of the Constitutional Court of Russia of April 19, 2016 on the enforceability of the ECHR Resolution on the case of Anchugov and Gladkov dated July 4, 2013]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2016, no. 6, pp. 135–150.

2. Zor'kin V. D. Konstitutsionnaya identichnost' Rossii: doktrina i praktika [Constitutional identity of Russia: doctrine and practice]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2014, no. 4 (58), pp. 1–18.

3. Varlamova N. V., Vasil'eva T. A., eds. *Internatsionalizatsiya konstitutsionnogo prava: sovremennye tendentsii* [The Internationalization of Constitutional Law: Current Trends]. Moscow: Inst. of St. and Law of the Russian Academy of Sci. Publ., 2017. 224 p.

4. Kovler A. I. Sootnoshenie evropeiskogo i natsional'nogo prava – obostrenie problemy [The ratio of European and National Law – the aggravation of the problem]. *Rossiiskii ezhegodnik evropeiskoi konventsii po pravam cheloveka* [Russian yearbook of the European convention on human rights]. Moscow, 2015, pp. 19–64.

5. Kokotov A. N. O nekotorykh izmeneniyakh zakonodatel'stva o Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii [On some changes in the legislation on the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2014, no. 5 (59), pp. 15–19.

6. Mavrin S. P. Resheniya Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka v pravovoi sisteme Rossii [Decisions of the European Court of human rights in the legal system of Russia]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2015, no. 6 (48), pp. 1–6.

7. Rainer A. *Constitutional identity in European constitutionalism*. Available at: http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Rainer_Arnold.pdf (accessed 11 November 2018).

8. Troper M. Behind the Constitution? The Principle of Constitutional Identity in France. Sajo A., Uitz R., eds. *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 187–202.

9. Umnova-Konyukhova I. A. Sovremennoe ponimanie predmeta konstitutsionnogo prava v usloviyakh binarnogo razvitiya vnutrigosudarstvennogo (natsional'nogo) i mezhdunarodnogo prava [Modern understanding of the subject of Constitutional Law in the conditions of binary development of National and International Law]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2018, no. 10 (95), pp. 151–159.

10. Chervonyuk V. I. Predely implementatsii reshenii ESPCh i fenomen diffuzii evropeiskogo (mezhdunarodnogo) prava [The limits of implementation of ECtHR decisions and the phenomenon of diffusion of European (International) Law]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2017, no. 12, pp. 63–68.

УДК 341.17:339.922(4/5)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/39-49

В. М. Кузнецов¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: kuznetsov.vm@dvfu.ru

Н. О. Кузнецова²

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: kuznetcova.no@dvfu.ru

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Аннотация. Суверенитет государства – неотъемлемое свойство каждого государства, обязательное условие его международной правосубъектности. По этой причине первые демократические конституции чётко закрепляли неделимость суверенитета, независимость государственной власти от кого бы то ни было как внутри, так и вне пределов государства. Под суверенитетом государства понимаются верховенство и независимость государственной власти как внутри своей страны, так и по отношению к другим государствам, например, Конституции Российской Федерации и Конституции Франции, в которых закреплён принцип взаимности с ограничением суверенитета. Государство, которое использует этот принцип, формально сохраняя суверенитет и независимость, доверяет значимую часть своих властных полномочий другому государству; как правило, это внешняя политика, связь, транспорт. Путём ограничения суверенитета и прав государства внутренние дела государства сужаются, становятся подконтрольны другим государствам, а международное право расширяется. Ярким примером может служить отказ европейцев от собственных, национальных валют ради одной общей (евро). Принципы взаимности уступок полномочий и чёткие пределы таких уступок: не ограничивать права и свободы и не противоречить основам конституционного строя. Хотя в этом случае обеспечение свободного движения товаров, услуг, капитала и трудовых ре-

¹ Василий Михайлович Кузнецов, кандидат экономических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

² Наталья Олеговна Кузнецова, документовед кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Кузнецов В. М., Кузнецова Н. О. Конституционные и экономические основы формирования Евразийского экономического союза // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 39–49.

сурсов в рамках единого экономического пространства интегрируемых стран потребует специальных соглашений как внутренних, так и международно-правовых, что выражается в создании Евразийского экономического союза.

Союз является международной организацией, региональной экономической интеграцией, обладающей международной правосубъектностью. Иными словами, он является субъектом международного права, поскольку осуществляет свою деятельность на основе уважения общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности, равноправия и учёта национальных интересов сторон. Добровольное ограничение прав государств-членов в области технического регулирования не имеет ничего общего с наднациональностью в публично-правовом понимании.

В статье рассматриваются конституционные и экономические основы Евразийского экономического союза через процесс интеграции, путём применения принципа взаимности с ограничением суверенитета, необходимые для организации и защиты мира.

Ключевые слова: Конституция, суверенитет, мировое сообщество, интеграция, глобализация, Евразийский экономический союз, международные договоры, интеграционные объединения, экономические процессы, единое экономическое пространство, принципы взаимности уступок полномочий, свобода движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов.

V. M. Kuznetsov¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: kuznetsov.vm@dvfu.ru

N. O. Kuznetsova²

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: kuznetsova.no@dvfu.ru

CONSTITUTIONAL AND ECONOMIC BASES OF FORMATION OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Abstract. State sovereignty is an inalienable property of each state, the obligatory conditions of its international legal personality. For this reason, the first democratic Constitutions clearly established the indivisibility of sovereignty, the independence of state power from anyone, both inside and outside the state. The sovereignty of a state is understood as the supremacy and independence of state power both within its own country and in relation to other states, such as the Constitution of the Russian Federation and the Constitution of France, which enshrines the principle of reciprocity with the restriction of sovereignty. A state that uses this principle, while formally preserving sovereignty and independence, trusts a significant part of its authority to another state, as a rule, it is foreign policy, communications, transportation. By restricting the sovereignty and rights of the state, the internal affairs of the state are narrowed down, become controlled by other states, and international law expands. A clear example is the refusal of Europeans from their own, national currencies for the sake of one common (euro). The principles of reciprocity of concessions of authority and the precise limits of such concessions: not to restrict rights and freedoms and not contradict the foundations of the constitutional order. While in this case, ensuring the free movement of goods, services, capital and labor within the single economic space of the integrated countries will require special agreements, both domestic and international law, which is reflected in the creation of the Eurasian Economic Union. The Union is an international organization, regional economic integration with international legal personality. In other words, it is a subject of international law, since it carries out its activities on the basis of respect for the generally accepted principles of international law, including the principles of the sovereign equality of member states and their territorial integrity, equality and consideration of the national interests

¹ Vasilii M. Kuznetsov, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of constitutional and administrative law of the Law school, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

² Natalia O. Kuznetsova, document specialist, Department of constitutional and administrative law of the Law school, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Kuznetsov V. M., Kuznetsova N. O. Constitutional and economic bases of formation of the Eurasian Economic Union // ASIA-PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. № 4. P. 39–49.

of the parties. Voluntary restriction of the rights of member states in the field of technical regulation has nothing to do with supranationality in public law. The article discusses the constitutional and economic foundations of the Eurasian Economic Union through the process of integration, by applying the principle of reciprocity with limiting sovereignty, necessary for organizing and protecting the world.

Keywords: Constitution, sovereignty, world community, integration, globalization, Eurasian Economic Union, international treaties, integration associations, economic processes, common economic space, principles of reciprocity of concessions of authority, freedom of movement of goods, services, capital and labor resources.

Конституция Российской Федерации (далее РФ) относит к уровню основ конституционного строя такие принципы, свойства и качества государственной власти, как суверенитет государства, разделение властей, систему органов государственной власти. Государство как организационный представитель народа в состоянии выражать волю своих граждан, обеспечивать их права и экономическое благосостояние в полном объёме только тогда, когда оно является суверенным. Под суверенитетом государства понимается верховенство и независимость государственной власти как внутри своей страны, так и по отношению к другим государствам.

Суверенитет государства – неотъемлемое свойство каждого государства, обязательное условие его международной правосубъектности. По этой причине первые демократические конституции чётко закрепляли неделимость суверенитета, независимость государственной власти (политической, финансовой и других) от кого бы то ни было как внутри, так и вне пределов государства. Например, Конституция Франции 1791 г. устанавливала положение, что суверенитет «един, неделим, неограничен и неотъемлем» [1]. После Второй мировой войны цивилизованный мир осознал необходимость создания мирового сообщества, более тесного сотрудничества государств в экономической и гуманитарных сферах на основе международных документов универсального характера [2]. Так, Франция в преамбуле Конституции 1946 г. [3] (эта преамбула не претерпела изменений и рассматривается как часть действующей Конституции) установила, что она «соглашается на условиях взаимности с ограничением суверенитета, необходимым для организации и защиты мира». Аналогичные положения были включены в конституции ряда других стран, что, в частности, позволило создать Европейский союз [4].

Конституция Российской Федерации не устанавливает делимость государственного суверенитета с мировым сообществом [5]. Однако этот принцип, свойственный многим современным государствам, содержится в Конституции, хотя и не относится к основам конституционного строя. Так, в статье 79 устанавливается положение, что Российская Федерация может участвовать в международных объ-

единениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России. В этой формулировке заложены принципы взаимности уступок полномочий и чёткие пределы таких уступок: не ограничивать права и свободы и не противоречить основам конституционного строя. Данное конституционное положение тем более актуально, что мировое сообщество вступило в стадию глобальных интеграционных процессов как одного из важнейших факторов экономического и социального прогресса.

В настоящее время создано и действует свыше 20 региональных интеграционных объединений с разным уровнем экономического развития. В рамках интеграционных объединений создание единых экономических пространств происходит быстрее, формируя тем самым основу для экономического и социального прогресса. Участники интеграционных объединений выигрывают в конкурентоспособности своих товаров, в эффективности развития своих хозяйств. Максимальная интеграция – это современный способ эффективного развития и накопления экономического потенциала. Сегодня глобальная конкуренция приобретает черты соревнования между интеграционными блоками [6, с. 254].

В связи с этими глобальными интеграционными процессами важное значение имеет часть 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, закрепляющая конституционные гарантии, определяющие принципы рыночной экономики: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свободы экономической деятельности.

Единство экономического пространства – конституционный принцип, означающий общность правового регулирования в экономической сфере на всей территории государства. Этот принцип выражает стремление видеть территорию России как своеобразный общий рынок с единым правовым регулированием. В п. «Ж» ст. 71 Конституции [5] выражается эта мысль достаточно определенно, когда говорится о том, что в ведении Российской Федерации находится «установление правовых основ единого рынка», а другие положения этой статьи говорят о праве Федерации регулировать финансы, валюты, кредиты, таможенное дело, основы ценовой политики и др. Все эти полномочия федеральной власти естественны для такого исторически сложившегося хозяйственного комплекса, каким является экономика России.

Положение ч. 1 ст. 8 Конституции сформулировано таким образом, что его можно понимать и как согласие на международную экономическую интеграцию, ограничение суверенитета. Хотя в этом случае обеспечение свободного движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках единого экономического пространства интегрируемых стран потребует специальных соглашений – как внутренних, так и международно-правовых.

Близким по отношению к объективной природе и практической целесообразности интеграции является и положение ч. 1 ст. 74 Конституции «о свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств» [5], означающее, что их движение не должно наталкиваться на таможенные барьеры, ограничиваться введением каких-либо запретов или разрешений на ввоз или вывоз товаров и создание других препятствий. По существу, речь идёт о свободной торговле и финансовой деятельности, без чего немыслима экономическая интеграция как внутри страны, так и в рамках международных объединений. Ещё в 1991 г. Указ Президента о едином экономическом пространстве (действует в редакции Указа Президента от 21 октября 2002 г.) [7] установлены общие правовые гарантии единства экономического пространства свободной экономической деятельности участников рынка. Согласно этому Указу любые акты органов власти и решения должностных лиц, ограничивающие движения товаров, работ, услуг, противоречившие международным договорам, признавались недействительными.

Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью её правовой системы [5]. Более того, по аналогии с рядом зарубежных конституций Конституция РФ устанавливает приоритет международного права по отношению к внутреннему, указывая, что, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Эта конституционная норма приобретает огромное значение при поиске правовых, экономических и политических решений, определяющих как содержание, так и формы интеграционных объединений. Кроме того, эта норма российской конституции обращена в будущее, предопределяя возможность вступления России в Европейский Союз, в котором действует наднациональный парламент, обладающий законодательной функцией. Законы, принимаемые Европарламентом, стали основой интеграционных процессов в странах Европы.

В этой связи важно подчеркнуть, что соотношение права Европейского союза с международным правом строится на тех же основаниях, что и соотношение национального права с международным. Иными словами, как и в российской конституции, речь идёт о примате международного права над правом европейского сообщества. Особенность состоит в том, что, подобно международному праву, формирование права Европейского союза основывается обычно на балансе интересов его государств-членов. В его основе был и остается международный договор, «хозяевами» которого являются государства-члены. Ведь национальное право по-прежнему определяется суверенно самим государством, и примат международного права по отношению к праву Евросоюза проявляется в двух основных направлениях. Во-первых, право европейского сообщества исходит из общепризнанных принципов и норм

международного права. Они не только оказывают влияние на содержание права, но и признаются первенствующими в случае коллизий. Во-вторых, обязательную силу имеют положения международных договоров, как заключенных государствами-членами Европейского союза, так и заключенных европейскими сообществами в целом (Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.) [8].

Интеграция в Западной Европе на всех этапах характеризовалась высоким уровнем правового регулирования, то есть начиналась с права. Её базовые принципы, основные институты и направления развития были определены в учредительных договорах, которые играют роль своего рода Конституции Европейского союза. Интеграция развёртывалась на качественно высокой правовой основе сначала в области таможенной и торговой политики, и только постепенно на отдельных участках интеграция переходит к более тесному экономическому сотрудничеству, где, наряду с единым экономическим пространством, общим рынком осуществляется и политическое взаимодействие.

Таким образом, с помощью стандартизирующей системы законов, действующих во всех странах ЕС, был создан общий рынок, гарантирующий свободное движение рабочей силы, товаров, капиталов и услуг, включая отмену паспортного контроля в пределах Шенгенской зоны. Союз принимает законы (директивы, законодательные акты, постановления) в сфере правосудия и внутренних дел, а также разрабатывает общую политику в сфере торговли, сельского хозяйства, рыболовства и регионального развития. Будучи субъектом международного права, Евросоюз имеет полномочия на участие в международных отношениях и заключение международных договоров. Евросоюз – международное интеграционное образование, сочетающее признаки и международной организации, и государства, – формально не является ни тем, ни другим. В определённых областях решения принимаются независимыми наднациональными институтами, в других – это осуществляется посредством переговоров между государствами-членами Европейского союза, которые сохраняют суверенное право принимать свои законы, соглашаясь с тем, что они не должны противоречить праву европейского сообщества.

Длительное время Советский Союз, а затем и государства постсоветского пространства абсолютизировали понятие государственного суверенитета, отдавая предпочтение региональной специфике, национальным, историческим и культурным особенностям своего развития. Для каждого нового независимого государства стремление к обретению полноценного политического и экономического суверенитета стало важнейшим приоритетом. Было и понимание того, что без сохранения хозяйственных связей успеха в деле развития экономики бывших советских республик достичь будет сложнее. Фактически попытки на новых принципах сохранить существовавшие десятилетиями экономические связи начались сразу после распада СССР. Объективные потребности интеграции, помноженные на общее со-

циальное и гуманитарное пространство, привели к созданию Содружества Независимых государств [9].

Однако интеграционные процессы в рамках СНГ проходили и проходят неравно, противоречиво, поэтому в этих условиях бывшие советские республики продолжили поиски новых форматов интеграции.

Для развития интеграции в октябре 2000 г. был подписан Договор об образовании Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС). В нём заложена концепция экономической интеграции – от зоны свободной торговли (беспошлинная торговля) через таможенный союз к общему рынку. С другой стороны, образование постоянно действующей международной организации для последовательного осуществления экономических соглашений было отчасти реакцией на внутренние проблемы.

18 ноября 2011 г. была принята Декларация о евразийской экономической интеграции, констатирующая успешное функционирование Таможенного союза трёх стран – Беларуси, Казахстана, России и вступлении в силу международных договоров, формирующих правовую основу единого экономического пространства, обеспечивающего свободу движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов [10].

10 октября 2014 г. на последнем заседании был подписан Договор о прекращении деятельности ЕврАзЭС с 1 января 2015 г. Одной из главных причин тому является то обстоятельство, что само по себе членство в ЕврАзЭС автоматически, без взаимных уступок и поиска компромиссов, не могло привести к эффективности взаимодействия по хозяйственным вопросам между постсоветскими странами.

Очередным этапом экономической интеграции на части постсоветского пространства стало формирование Евразийского экономического союза (далее ЕАЭС или Союз) на основе Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор) [11]. Этот договор действует на пространстве Таможенного союза с 1 января 2015 г. после ратификации его частью входящих в ЕАЭС государств-членов.

Согласно п. 2 ст. 1 Договора, Союз является международной организацией, региональной экономической интеграцией, обладающей международной правосубъектностью. Иными словами, он является субъектом международного права, поскольку осуществляет свою деятельность на основе уважения общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности, равноправия и учёта национальных интересов сторон.

Следовательно, ЕАЭС, являясь субъектом международного публичного права, создан для управления деятельностью государств в формировании единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов. Кроме того Союз способствует всесторонней модернизации, кооперации и повышению конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Будучи межгосударственной организацией, Союз не может обладать качествами наднационального интеграционного объединения, поскольку он не может возвышаться над своими учредителями, обязывая государств-членов к конкретным действиям, но не заручаясь их согласием. Поэтому статья 38 Договора справедливо указывает на то, что Союз не имеет наднациональной компетенции в сфере торговли услугами, так как это международно-правовые отношения.

В статье 7 Договора говорится о том, что Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями.

Таким образом, ЕАЭС – это публичная, межправительственная (межгосударственная) организация, являющаяся вторичным субъектом международного права. Добровольное ограничение прав государств-членов в области технического регулирования не имеет ничего общего с наднациональностью в публично-правовом понимании. Такое наднациональное качество не противоречит принципу уважения государственного суверенитета государств-членов Союза, и она может быть определена как функциональная наднациональность. Интернациональный альянс носит не политический, а технический характер. Однако деятельность международных интеграционных объединений строится на принципах международного общения [12, с. 96].

Соответственно и право ЕАЭС является автономной правовой системой, которая представляет собой новый правопорядок, в интересах которого, хотя и в ограниченных пределах, государства-члены ограничивают свои суверенные права. Оно формируется соответствующими органами Союза, например, Евразийской экономической комиссией, на основе согласованных решений представителей, государств-членов Союза. Основными чертами права ЕАЭС является автономность, верховенство, ограничение национального права правом ЕАЭС (например, обязательность судебного прецедента решений суда Союза).

Поэтому можно сделать вывод, что при создании международных интеграционных объединений речь не идёт об отказе от суверенитета государств-членов, входящих в такие экономические союзы. В этом случае можно говорить об ограничении суверенитета на условиях взаимности, взаимодействия и взаимоприспособления национальных хозяйств разных стран, ведущих к их постепенному экономическому слиянию, путём согласования их внутренней и внешней экономической политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. The Constitution of 1791 National Assembly [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.historywiz.com/primarysources/const1791text.html>.

2. Организация Объединенных Наций. Декларации, конвенции и другие документы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/index.shtml.
3. French Fourth Republic 1946 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://everipedia.org/wiki/lang_en/French_Fourth_Republic/.
4. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://europa.eu/european-union/documents-publications/official-documents_en.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) [Электронный ресурс] : (с изм. и доп. от 1 августа 2014 г. № 11-ФКЗ). – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002>.
6. Шумилов, В. М. Международное право / В. М. Шумилов. – М. : ТК Велби, 2007. – 488 с.
7. О Едином экономическом пространстве РСФСР : указ Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 269 [Электронный ресурс] : (с изм. и доп. от 21 октября 2002 г.). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176/.
8. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml.
9. Устав Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=187>.
10. Декларация о евразийской экономической интеграции от 18 декабря 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902321306>.
11. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/.
12. Султанов, И. Р. Влияние интеграционных объединений на формы международного сотрудничества // Право и государство : теория и практика. – 2009. – № 10 (58). – С. 95–98.

REFERENCES

1. *The Constitution of 1791 National Assembly*. Available at: <http://www.historywiz.com/primarysources/const1791text.html> (accessed 11 December 2018).
2. *United Nations. Declarations, conventions and other documents*. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/index.shtml (accessed 18 December 2018).
3. *French Fourth Republic 1946*. Available at: https://everipedia.org/wiki/lang_en/French_Fourth_Republic/ (accessed 18 November 2018).

4. *Official Journal of the European Union*. Available at: https://europa.eu/european-union/documents-publications/official-documents_en (accessed 11 November 2018).

5. *The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (rev. and add. August 1, 2014 no. 11-FL)*. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002> (accessed 18 August 2018). (In Russian).

6. Shumilov V. M. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law: textbook]. Moscow: TK Velby Publ., 2007. 488 p.

7. *On the Single economic space of the Russian Federation: the decree of the President of the Russian Federation from December 12, 1991 no. 269 (rev. and add. October 21, 2002)*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176/ (accessed 18 August 2018). (In Russian).

8. *Vienna Convention on the law of treaties of May 23, 1969*. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (accessed 18 August 2018).

9. *Charter of the Commonwealth of Independent States*. Available at: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=187> (accessed 18 August 2018). (In Russian).

10. *Declaration on Eurasian economic integration December 18, 2011*. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902321306> (accessed 18 August 2018). (In Russian).

11. *The Treaty on the Eurasian economic Union of May 29, 2014*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (accessed 18 August 2018). (In Russian).

12. Sultanov I. R. Vliyanie integratsionnykh ob"edinenii na formy mezhdunarodnogo sotrudnichestva [The Influence of the integration associations on the forms of international cooperation]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2009, no. 10 (58), pp. 95–98.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ В ОТРАСЛЯХ РОССИЙСКОГО ПРАВА

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE BRANCHES OF RUSSIAN LAW

УДК 34.03:342.565.2(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/50-56

О. Е. Шишкина¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

shishkina.oe @dvfu.ru

ПРИНЦИПЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА

Аннотация. В данной статье на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации обобщены принципы юридической ответственности. Данные принципы либо прямо закреплены в Конституции, либо Конституционный Суд выводит их из содержания конституционного текста путём системного толкования. Юридическое значение данных принципов заключается в том, что они являются границами законодательного усмотрения и критериями, на соответствие которым Конституционный Суд в условиях признаваемой им дискреции законодателя проверяет отраслевые нормы, закрепляющие основания и меры юридической ответственности. Автор выделяет и характеризует следующие основные материальные конституционные принципы юридической ответственности: 1) справедливость и гуманизм, пропорциональность принуждения и индивидуализация ответственности; 2) равенство перед законом, формальная определённость закона; 3) принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* (нет преступления, нет наказания без указания на то в законе); 4) принцип наличия вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения; 5) принцип *non bis in idem*, запрещающий осуждение кого-либо дважды за одно и то же преступление. Данные принципы определяют границы усмотрения парламента и пределы конституционного контроля в сфере государственного принуждения.

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

Для цитирования: Шишкина О. Е. Принципы юридической ответственности как основы конституционного правопорядка // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 50–56.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционный контроль, Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы, принципы права, юридическая ответственность, государственное принуждение, преступление, наказание, формальная определённость, равенство перед законом, справедливость, гуманизм, пропорциональность.

O. E. Shishkina¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

shishkina.oe @dvfu.ru

PRINCIPLES OF LEGAL LIABILITY AS BASES OF CONSTITUTIONAL ORDER

Abstract. This article summarizes the principals of the legal liability based on the practice of the Constitutional Court of Russian Federation. These principles are established either in the Russian Constitution or the Constitutional Court interpret the rules of the Constitution and stated principles in its decisions. The legal role of these principles is to determine the space of legislative discretion; they are also the criteria for constitutional reviewing of the bills which regulate crimes and punishments and others measures of legal liability. The author analyzes the fundamental material constitutional principles as equitableness and humanism, proportionality of enforcements and individualization of the liability (1); equality under law and legal certainty (2); nullum crimen, nulla poena sine lege (no punishment without law) (3); requirement of guilt for most crimes (4); non bis in idem (no legal action can be instituted twice for the same cause of action) (5). These principles are very important for determination of the legislative discretion and frames of the constitutional review.

Keywords: Constitution of Russian Federation, constitutional review, Constitutional Court of Russian Federation, rights and freedoms, legal principles, legal liability, state enforcement, crime, punishment, legal certainty, equality under law, equitableness, humanism, proportionality.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. (далее по тексту – Конституция) и произошедшие в связи с этим конституционные преобразования существенным образом изменили характер взаимоотношений между госу-

¹Olga E. Shishkina, PhD, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Shishkina O. E. Principles of legal liability as bases of constitutional order // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 50–56.

дарством и личностью, в том числе в сфере применения мер государственного принуждения, к числу которых относятся и меры юридической ответственности.

Применение мер юридической ответственности можно рассматривать, в том числе, с точки зрения вмешательства в конституционные права личности, что даёт возможность проверить как сами меры, так и основания их применения на конституционность в процессе конституционного контроля.

Несмотря на то, что Конституция прямо говорит только о преступлениях и уголовной ответственности, Конституционный Суд Российской Федерации (далее по тексту – Конституционный Суд) отметил, что «общие принципы юридической ответственности имеют конституционное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка» (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

Данные принципы либо прямо закреплены в Конституции, либо Конституционный Суд выводит их из содержания конституционного текста путём системного толкования. Как отмечает судья Конституционного Суда, заведующий кафедрой конституционного и административного права Юридической школы ДВФУ, профессор С.Д. Князев, «Конституционный Суд опирается при осуществлении правосудия не только на принципы, прямо закрепленные в Конституции <...>, но и на принципы, выводимые им из анализа взаимосвязанных конституционных положений» [1, с. 109].

Юридическое значение данных принципов заключается в том, что они являются границами законодательного усмотрения и критериями, на соответствие которым Конституционный Суд в условиях признаваемой им дискреции законодателя проверяет отраслевые нормы, закрепляющие основания и меры юридической ответственности. Анализ практики Конституционного Суда РФ позволяет обобщить данные принципы. Это обобщение имеет также и практическое значение, поскольку оно позволяет давать прогноз принятия конституционной жалобы Конституционным Судом к рассмотрению.

Принципы юридической ответственности можно классифицировать на материальные (касаются оснований и мер ответственности) и процессуальные (определяют стандарты рассмотрения дела). К материальным относятся следующие принципы:

1) Справедливость и гуманизм, а также вытекающая из этого пропорциональность принуждения и индивидуализация ответственности (ст. 2, ч. 3 ст. 55 Конституции). Так, например, рассматривая дело И. Дадина, который был привлечён к уголовной ответственности по ст. 212.1 УК РФ за нарушение законодательства о собраниях и митингах, поскольку ранее неоднократно привлекался к административной ответственности за аналогичные нарушения, Конституционный Суд отметил, что эти принципы «предопределяют 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 гражданина и публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств» (Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П). Признавая ст. 212.2 УК РФ конституционной, Конституционный Суд вместе с тем существенным образом скорректировал состав преступления, указав среди прочего, что «привлечение лица к уголовной ответственности за преступление, предусмотренное данной статьёй, возможно только если: а) нарушение повлекло за собой причинение или реальную угрозу причинения вреда конституционно охраняемым ценностям; б) деяние носило умышленный характер; в) возможность назначения наказания в виде лишения свободы подразумевается лишь при том условии, что нарушение повлекло за собой утрату публичным мероприятием мирного характера <...> или причинение либо реальную угрозу причинения существенного вреда конституционно охраняемым ценностям».

2) Равенство перед законом и вытекающая из этого формальная определённость закона (ч. ст. 19 Конституции). Рассматривая дело о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», Конституционный Суд отметил, что законодатель обязан «соблюдать гарантированное статьёй 19 (часть 1) Конституции равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, а равно 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 административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан от произвольного преследования и наказания» (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П).

3) Принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* (нет преступления, нет наказания без указания на то в законе) и правила действия закона во времени (ст. 54 Конституции). Так, например, рассматривая дело по жалобе потерпевших от декриминализованных побоев и решая вопрос о возможности привлечения физических лиц к административной ответственности, предусмотренной статьёй 6.1.1 КоАП РФ, если соответствующие деяния были совершены ими до введения

данной статьи в действие, а уголовные дела в их отношении были прекращены либо не возбуждались по причине декриминализации этих деяний, Конституционный Суд отметил, что «если ответственность за деяние смягчена, но не устранена, а само деяние получило другую отраслевую юридическую квалификацию, то его декриминализация при одновременном закреплении тождественного состава административного правонарушения не может рассматриваться как установление нового противоправного деяния, не наказуемого ранее. Такая декриминализация представляет собой смягчение публично-правовой ответственности за совершение соответствующего правонарушения, проявляющееся во введении менее строгих – по сравнению с уголовными – административных санкций, меньшее по степени – по сравнению с уголовно-правовым институтом судимости – ограничение прав при применении мер административной ответственности» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июня 2018 года № 23-П).

4) Принцип наличия вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения. «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» (Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П). Так, рассматривая конституционность обращения по решению суда в доход Российской Федерации имущества, принадлежащего государственному (муниципальному) служащему и перечисленным в законе членам его семьи, в случае, если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена, Конституционный Суд отметил, что необходимо исходить из «презюпции незаконности доходов, на которые было приобретено перечисленное в части 1 статьи 4 и статье 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» имущество, в случае если стоимость этого имущества превышает общий доход государственного (муниципального) служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчётному периоду» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2016 № 26-П). При этом Конституционный Суд указал, что «возложение негативных последствий презюмируемого нарушения государственным (муниципальным) служащим антикоррупционного законодательства на членов его семьи можно признать допустимым лишь при обеспечении им права представлять на стадиях досудебного и судебного рассмотрения дела любые необходимые доказательства законности происхождения доходов, направленных на приобретение ими имущества, в том числе опровергающие или корректирующие сведения, сообщённые государственным (муниципальным) служащим».

5) **Принцип non bis in idem**, запрещающий осуждение кого-либо дважды за одно и то же преступление (**ч. 1 ст. 50 Конституции**). «Принцип non bis in idem – в его конституционно-правовой интерпретации <...> означает, что уголовным законом должна быть исключена возможность повторного осуждения и наказания лица за одно и то же преступление, квалификации одного и того же преступного события по нескольким статьям уголовного закона, если содержащиеся в них нормы соотносятся между собой как общая и специальная или как целое и часть, а также двойного учёта одного и того же обстоятельства (судимости, совершения преступления лицом, ранее совершившим преступление) одновременно при квалификации содеянного и при определении вида и меры ответственности (Постановление Конституционного Суда РФ от 10.02.2017 № 2-П). Рассматривая дело И. Дадина, Конституционный Суд решил, что сама по себе административная преюдиция, предусмотренная в ст. 212.1 и некоторых других статьях УК, не нарушает данный принцип, отметив, что предусмотренный состав преступления (равно как и иные составы преступлений, субъектом которых может быть лишь физическое лицо, ранее подвергнутое административному наказанию за аналогичное противоправное деяние) не предполагает – вопреки утверждению заявителя по настоящему делу – возможность наступления уголовной ответственности за те нарушения установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия, за которые лицо уже было подвергнуто административному наказанию. Основанием привлечения к уголовной ответственности в таких случаях является только такое нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия, которое совершено лицом, ранее привлекавшимся к административной ответственности по ст. 20.2 КоАП Российской Федерации более двух раз в течение ста восьмидесяти дней, в пределах срока, в течение которого это лицо считается подвергнутым административному наказанию за указанные административные правонарушения.

Помимо материальных принципов юридической ответственности следует выделять также её процессуальные стандарты, определяющие границы, за которые не может выйти законодатель, устанавливая порядок привлечения к ответственности. Право на судебную защиту, процессуальные гарантии при применении мер государственного принуждения образуют особую группу конституционных прав – процессуальных прав [2, с. 291], достаточно подробно изложенных в статьях Конституции (ст. ст. 46–49, ч. 2, 3 ст. 50, ст. 51–52). Вместе с тем, например, Конституция не закрепляет прямо принципы привлечения к административной ответственности (в отличие от уголовной ответственности). В этой связи Конституционный Суд распространил на административную ответственность конституционные процессуальные принципы юридической ответственности. «Основные принципы справедливого правосудия (ст. 123 Конституции, п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) должны соблюдаться и при производстве в судах по делам об административных правонарушениях» (Постановление Конституцион-

ного Суда Российской Федерации от 28.05.1999 № 9-П). В то же время Конституционный Суд в другом деле отметил, что «федеральный законодатель не может быть лишён возможности использовать дифференцированный подход к определению конкретных процессуальных механизмов, гарантирующих обеспечение права на защиту, в зависимости от отраслевой принадлежности правонарушений, строгости установленных за них наказаний, процедурных особенностей производства по соответствующим делам и других оправданных и обоснованных критериев» (Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О).

Правовое регулирование юридической ответственности предполагает существенное усмотрение законодательной власти, в том числе в вопросах наказуемости тех или иных деяний мерами юридической ответственности той или иной отраслевой принадлежности, видах и размерах санкций, презюмирования вины в исключительных случаях и др.

Однако в процессе конституционного контроля как наиболее действенного и эффективного элемента механизма защиты конституционных прав и свобод личности на основе норм Конституции вырабатываются принципы, определяющие границы усмотрения парламента и пределы конституционного контроля в сфере государственного принуждения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Князев, С. Д. Конституционный суд в правовой системе Российской Федерации (к 20-летию Конституции России) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. – 2013. – № 2 (29). – С. 105–114.

2. Лейбо, Ю. И. Права и свободы человека и гражданина : научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации / Ю. И. Лейбо, Г. П. Толстопятенко, К. А. Экштайн ; под ред. К. А. Экшайна. – М. : ЭКОМ, 2000. – 448 с.

REFERENCES

1. Knyazev, S. D. Konstitutsionnyi sud v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii (k 20-letiyu Konstitutsii Rossii) [The Constitutional Court in the legal system of the Russian Federation (to the 20th Anniversary of Russian Constitution)]. *Aziatsko-Tikhookeanskiy region: ekonomika, politika, pravo – Pacific Rim: Economics, Politics, Law*, 2013, no. 2 (29), pp. 105–114.

2. Leibo Yu. I., Tolstopiyatenko G. P., Ekshtain K. A. *Prava i svobody cheloveka i grazhdanina: nauchno-prakticheskii kommentarii k glave 2 Konstitutsii RF* [Human and civil rights and freedoms. Scientific and practical commentary to chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Publ. house «EKOM», 2000. 448 p.

УДК 35.08:342.722(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/57-67

О. В. Хабибулина¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕПУТАЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ РАВНОГО ДОСТУПА ГРАЖДАН РФ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ

Аннотация. Публичный характер деятельности государственных и муниципальных (публичных) служащих, наличие властных полномочий, подготовка, принятие и реализация жизненно важных для общества и государства решений обуславливают наличие ограничений в числе неотъемлемых элементов их правового статуса, представляющих собой обстоятельства, наличие которых препятствует как поступлению на публичную службу, так и её прохождению. Действующим законодательством установлено значительное количество ограничений, как общих для всех видов государственной службы, так и специальных, отражающих её видовые особенности, среди которых важную роль играют ограничения репутационного характера, связанные с прошлым противоправным поведением (привлечением к уголовной, административной ответственности). Противодействие коррупции остаётся приоритетным направлением государственной политики РФ, реализация которого привела к появлению нового вида юридической ответственности публичных служащих – ответственности за коррупционные правонарушения, самой строгой мерой которой выступает увольнение в связи с утратой доверия, являющееся одним из ограничений для государственных служащих. Создание Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, дало возможность проанализировать наиболее коррупциогенные сферы публичной службы, что может послужить основой для дифференциации ответственности в зависимости от различных факторов.

Ключевые слова: ограничения, государственный служащий, уголовная ответственность, административная ответственность, противодействие коррупции,

¹ Ольга Владимировна Хабибулина, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы ДВФУ, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Хабибулина О. В. Правовое регулирование репутационных ограничений равного доступа граждан РФ на государственную службу // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 57–67.

увольнение в связи с утратой доверия, реестр, коррупционные правонарушения, доходы, расходы, конфликт интересов.

Olga V. Khabibulina¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: khabibulina.ov@dvfu.ru

**LEGAL REGULATION OF REPUTATIONAL RESTRICTIONS
IN THE AREA OF RUSSIAN FEDERATION CITIZENS' EQUAL ACCESS
TO PUBLIC SERVICE**

Abstract. The public nature of the state and activities of municipal (public) employees, their authoritative powers, responsibility for preparation, adoption, and implementation of decisions that are vital for society and the state determine the existence of restrictions among the essential elements of their legal status. Those restrictions prevent inappropriate candidates from entering and performing public service. The current law establishes a significant number of restrictions. Some of them are common to all types of civil service, and others reflect its specific distinctions. Reputational restrictions based on the cases of past unlawful conduct (criminal and administrative liability) play an important role here. Anti-corruption activity remains a priority of the Russian Federation state policy. Implementation of anti-corruption measures has resulted in the creation of a new type of legal responsibility of public servants – responsibility for corruption offenses. The most stringent penalty for this offense involves dismissal due to the loss of confidence (trust), which is one of the restrictions for public servants. Creation of the Register of public servants dismissed due to loss of confidence (trust) has made it possible to analyze the most corrupted public service spheres, which could serve as a basis for differentiating responsibility depending on various factors.

Key words: limitations, public official, criminal liability, administrative liability, anti-corruption measures, anti-corruption, loss of confidence, register, corruption offense, reportable income, reportable expenses, conflict of interests.

Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ [1] граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Вместе с тем, специфика государственной и муниципальной

¹ Olga V. Khabibulina, PhD, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Khabibulina O. V. Legal regulation of reputational restrictions in the area of Russian Federation citizens' equal access to public service // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 57–67.

ной службы как профессиональной деятельности в публичных интересах, связанной с осуществлением публичных функций, осуществляемой непрерывно и повсеместно [16, 17, 18, 19, 20], предопределяет наличие ограничений (и компенсирующих их дополнительных гарантий) в числе неотъемлемых элементов правового статуса публичных служащих, ограничивающих указанное конституционное право. В соответствии с ч. 1 ст. 16 ФЗ о гражданской службе РФ [7] ограничения – это обстоятельства, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную службу, а государственный служащий не может находиться на государственной службе. Конституционный Суд РФ отметил, что ограничения для публичных служащих представляют собой своего рода требования, касающиеся не только их профессиональной подготовки, деловых качеств, но и морально-нравственного уровня, иных личных качеств [17, 18, 20].

Для каждого вида государственной службы установлено ограничение, связанное с неправомерным поведением. Подобное репутационное требование обусловлено «...отношением гражданина РФ к своей конституционной обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, <...> исполнение которой уже само по себе характеризует его как лицо, способное к ответственному и добросовестному осуществлению профессиональной деятельности, связанной с реализацией публичных функций» [18]. Обеспечение реализации указанного требования осуществляется посредством законодательного установления препятствий для доступа к государственной службе лиц, совершивших противоправное действие (бездействие).

Содержание рассматриваемого ограничения не отличается единообразием. В большинстве случаев речь идёт об уголовной ответственности и её последствиях в виде ограничений: 1) судимость (служба в: прокуратуре [2], Следственном комитете РФ (далее – СК РФ) [10], органах внутренних дел (далее – ОВД) [11], в государственной противопожарной службе Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС РФ) (далее – ГПС МЧС) [12], в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) [14]; 2) неснятая или непогашенная судимость (служба: гражданская, военная [4, 5], в таможенных органах [3]); 3) осуждение за преступление по приговору суда (служба в: СК РФ, ОВД, ГПС МЧС, военная по контракту); 4) осуществление в отношении лица уголовного преследования (служба в: СК РФ, ОВД, ГПС МЧС, военная); 5) назначение уголовного наказания: 1. наказания, исключающего возможность исполнения должностных обязанностей по замещаемой должности (гражданская и муниципальная служба [8]); 2. лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью в течение определённого срока (служба: в прокуратуре, таможенных органах, военная контрактная.); 3. обязательные работы, ис-

правительные работы, ограничение свободы, арест, лишение свободы (военная служба по призыву). Лица, отбывавшие наказание в виде лишения свободы, не смогут поступить на военную службу по контракту; б) прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим гражданина основаниям: за истечением срока давности, вследствие акта об амнистии, в связи с примирением сторон и деятельным раскаянием (служба в: ОВД, ГПС МЧС, УИС, СК РФ).

Ограничением может быть и привлечение к административной ответственности: 1) неоднократное в течение года, предшествующего дню поступления на службу, назначение в судебном порядке административного наказания за совершённые умышленно административные правонарушения (служба в: ГПС МЧС, ОВД); 2) административное наказание за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (военная контрактная служба).

Политика противодействия коррупции привела к появлению в составе ограничений на государственной службе увольнения в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе РФ» [13] в Федеральный закон «О противодействии коррупции» [9] были внесены изменения, предусматривающие создание реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Постановлением Правительства утверждено Положение о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия [15]. С 1 января 2018 г. предусмотрено ведение такого реестра Департаментом государственной службы и кадров Правительства РФ.

Реестр (в виде PDF-документа) размещён на официальном сайте Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ [21] и содержит: ФИО, наименование органа/организации, должность, описание нарушения, послужившего основанием для увольнения, дату увольнения и дату размещения записи в реестре.

В Докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ Генеральный прокурор РФ отметил, что в связи с утратой доверия в 2017 г. уволены 1 250 должностных лиц [22]. По состоянию на 23 ноября 2018 г. в Реестре находилось 662 человека.

Нами были проанализированы 498 случаев увольнения лиц в связи с утратой доверия, из которых: государственных служащих – 276; депутатов представительных органов местного самоуправления – 158; муниципальных служащих – 39; работников, замещавших отдельные должности на основании трудового договора, – 18; глав муниципальных образований – 7.

С учётом видового деления государственной службы уволено в связи с утратой доверия: государственных гражданских служащих – 131; государственных служащих иных видов государственной службы – 123; военнослужащих – 22.

Среди 99 государственных гражданских служащих РФ в зависимости от вида федерального органа исполнительной власти, в котором лицо замещало должность до увольнения в связи с утратой доверия, преобладают служащие Федеральной службы судебных приставов (ФССП) – 59; упоминаются также: Федеральная налоговая служба (ФНС) – 8; Министерство внутренних дел (Управление по вопросам миграции), Росрыболовство, Росреестр – 5 в каждом; Роспотребнадзор – 4; Росприроднадзор – 3; Ростехнадзор – 2; Роснедра, Ространснадзор, Военный комиссариат, Росжелдор, Росздравнадзор, Федеральная таможенная служба (ФТС), Федеральная антимонопольная Служба (ФАС) – 1 в каждом.

Увольнение в связи с утратой доверия было применено в 17 (из 85) субъектах РФ к 32 государственным гражданским служащим: Республика Крым – 8; г. Санкт-Петербург, Сахалинская и Кировская области – 3 в каждом субъекте РФ; Республика Башкортостан и Чувашская Республика – 2 в каждой; Удмуртская Республика, г. Москва, г. Севастополь, Алтайский край и области: Новосибирская, Мурманская, Ростовская, Оренбургская, Омская, Ленинградская, Челябинская – 1 в каждом субъекте РФ.

На государственной службе иных видов больше всего уволено в связи с утратой доверия сотрудников ОВД – 99, из которых замещали должности: в Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) – 33; оперуполномоченного – 22; участкового уполномоченного – 11. Увольнение было также применено к сотрудникам: Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) РФ – 14; ФТС – 3; ГПС МЧС РФ – 2; МЧС РФ – 1; Росгвардия, Следственный комитет РФ – 1 в каждом. В связи с утратой доверия уволены 2 прокурорских работника.

Критерий вида должности в зависимости от объёма властных полномочий показывает, что среди государственных служащих, уволенных в связи с утратой доверия, должности руководителей (начальников, командиров) замещали 44 человека, их заместителей – 34. Из 39 муниципальных служащих – 14 и 10 соответственно. Таким образом, из 315 публичных служащих уволены в связи с утратой доверия 58 руководителей различного уровня и 44 заместителя руководителей.

В Реестре в соответствующем разделе должно быть указано коррупционное правонарушение, послужившее основанием для увольнения, в виде ссылки на нормативный документ. По частоте упоминания лидирует неприятие публичным служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, – 180 (из 315). Достаточно распространены такие коррупционные нарушения публичных служащих, как: непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характе-

ра, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, – 85; несоблюдение установленных федеральными законами антикоррупционных обязанностей, ограничений, запретов, требований к служебному поведению – 67; неуведомление представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры обо всех случаях обращения к служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений – 32. В некоторых случаях коррупционное правонарушение не конкретизируется, в качестве основания увольнения указывается утрата доверия представителем нанимателя – 27.

Однократно упоминаются: нарушение запрета на одновременное замещение муниципальной должности и других должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления; участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации; выполнение иной оплачиваемой работы без предварительного уведомления представителя нанимателя; представление заведомо ложных сведений при поступлении на службу, в том числе о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; занятие без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счёт средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства; получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; непринятие представителем нанимателя мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Отметим, что увольнение в связи с утратой доверия не предполагает бессрочный запрет на замещение должностей государственной службы, рассматриваемое ограничение носит срочный характер: период нахождения сведений в Реестре составляет пять лет. Кроме того, сведения исключаются из реестра в случае отмены решения об увольнении, в том числе по решению суда, а также в случае смерти лица, к которому было применено взыскание.

Таким образом, в число ограничений, связанных с прошлым противоправным поведением, для государственных служащих входит уголовная и административная ответственность, ответственность за коррупционные правонарушения. Различное содержание такого ограничения обусловлено тем, что государственная служба – однородное с учётом основных принципов построения и функционирования явление, имеющее видовые особенности (федеральными законами о видах государственной службы могут быть предусмотрены другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности) (ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы РФ») [6].

СПИСОК ЛИТЕАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 3. – Ст. 4398.
2. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30 октября 2018 г. № 374-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 ; 2018. – № 45. – Ст. 6829.
3. О службе в таможенных органах Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3586 ; 2018. – № 32 (ч. I). – Ст. 5100.
4. О воинской обязанности и военной службе : федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 28 ноября 2018 г. № 445-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475 ; 2018. – № 49 (ч. I). – Ст. 7517.
5. О статусе военнослужащих : федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – Ст. 2331 ; 2018. – № 32 (ч. I). – Ст. 5100.
6. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215 ; 2018. – № 45. – Ст. 6837.
8. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 5 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/
9. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30 октября 2018 г. № 382-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228 ; 2018. – № 45. – Ст. 6837.
10. О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30 октября 2018 г. № 374-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 15 ; 2018. – № 45. – Ст. 6829.
11. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федераль-

ный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 30 августа 2018 г. № 307-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49 (ч. I). – Ст. 7020 ; 2018. – № 32 (ч. I). – Ст. 5100.

12. О службе в федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198195/.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286457/.

14. Положение о службе в органах внутренних дел [Электронный ресурс] : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (ред. от 5 февраля 2018 г. № 11-ФЗ). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_956/.

15. Положение о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 228. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_292532/.

16. По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобами граждан Р. В. Боскачева, И. В. Овсянникова и Д. А. Савельева [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2013 г. № 6-П. – Режим доступа: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/97_41697.

17. По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. М. Асельдерова, К. Г. Рабаданова, Г. К. Сулейманова и Е. В. Тарышкина [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 7-П. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/533313/>.

18. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 26-П. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170419/.

19. По делу о проверке конституционности пункта «м» части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Л. Алборова [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 31-П. – Режим доступа: <https://rg.ru/2015/12/17/ksrf-dok.html>.

20. По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/12/07/sud-dok.html>.

21. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gossluzhba.gov.ru/reestr>.

22. Чайка, Ю. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 апреля 2018 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1367434/.

REFERENCES

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended by the laws amending the Constitution of the Russian Federation on July 21, 2014). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2014, no. 31, art. 4398. (In Russian).

2. On the Russian Federation Prosecution Authority: the Federal Law of January 17, 1992 no. 2202-1 (ed. October 30, 2018 no. 374-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 1995, no. 47, art. 4472; 2018, no. 45, art. 6829. (In Russian).

3. On the Customs service of the Russian Federation: the Federal Law of July 21, 1997 no. 114-FL (ed. August 3, 2018 no. 307-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 1997, no. 30, art. 3586; 2018, no. 32 (Part I), art. 5100. (In Russian).

4. Military duty and military service act: the Federal Law of March 28, 1998 no. 53-FL (ed. November 28, 2018 no. 445-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 1998, no. 13, art. 1475; 2018, no. 49 (Part I), art. 7517. (In Russian).

5. On the Status of military personnel: the Federal Law of May 27, 1998 no. 76-FL (ed. August 3, 2018 no. 307-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 1998, no. 22, art. 2331; 2018, no. 32 (Part I), art. 5100. (In Russian).

6. *On the Public service system in the Russian Federation: the Federal Law of May 27, 2003 no. 58-FL (ed. May 23, 2016 no. 143-FL)*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

7. On Civil Service in the Russian Federation: Federal Law of July 27, 2004 no. 79-FL (ed. October 30, 2018 no. 382-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2004, no. 31, art. 3215; 2018, no. 45, art. 6837. (In Russian).

8. *On the municipal service in the Russian Federation: the Federal Law of March 3, 2007 no. 58-FL* (ed. October 30, 2018 no. 382-FL). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

9. Anti-corruption act: Federal Law of December 25, 2008 no. 273-FL (ed. October 30, 2018 no. 382-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2008, no. 52 (Part I), art. 6228; 2018, no. 45, art. 6837. (In Russian).

10. On the Investigation Committee in the Russian Federation: the Federal Law of December 28, 2010 no. 403-FL (ed. October 30, 2018 no. 374-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2011, no. 1, art. 15; 2018, no. 45, art. 6829. (In Russian).

11. On internal affairs agencies service and on amendments to some legislative acts of the Russian Federation: the Federal Law of November 30, 2011 no. 342-FL (ed. August 30, 2018 no. 307-FL). *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2011, no. 49 (Part I), art. 7020; 2018, no. 32 (Part I), art. 5100. (In Russian).

12. *On the State Fire service of the Federal fire-fighting service and on amendments to some legislative acts of the Russian Federation: the Federal Law of May 23, 2016 no. 141-FL* (ed. August 30, 2018 no. 307-FL). Available at: Reference http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198195/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

13. *On Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation about the Usage of the State Information Systems in Public Service: the Federal Law of December 23, 2017 no. 423-FL*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286457/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

14. *On the internal affairs agencies service regulations: the Decree of the Supreme Soviet of the Russian Federation of December 23, 1992 no. 4202-1* (ed. February 25, 2018 no. 11-FL). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_956/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

15. *On the Register of public servants dismissed due to loss of confidence (trust): the Government of the Russian Federation Decision of March 5, 2018 no. 228*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_292532/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

16. *On the case concerning the review of constitutionality of sub-item «в» of item 2 of article 51 of the Federal Law on military duty and military service in connection with the complaint of R. V. Boskachev, I. V. Ovsyannikov, D. A. Saveliev: Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 21, 2013 no. 6-II*. Available at:

https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/97_41697 (accessed 18 November 2018). (In Russian).

17. *On the case concerning the review of constitutionality of the provision of item 7 of section 3 of article 82 of the Federal Law «On service in the bodies of internal affairs of the Russian Federation and amendments to individual legislative acts of the Russian Federation» in connection with complaints of A. M. Asel'derov, K. G. Rabadanov, G. K. Suleimanov and Ye. V. Taryshkin: the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 21, 2014 no. 7-II.* Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/533313/> (accessed 18 August 2018). (In Russian).

18. *On the case concerning the review of constitutionality of item 1 of article 3 of the Federal Law «On amendments to individual legislative acts of the Russian Federation in respect of realization of measures on increase of prestige and attractiveness of military service on conscription» in connection with the request of the Parliament of Chechen Republic: the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 30, 2014 no. 26-II.* Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170419/ (accessed 18 November 2018). (In Russian).

19. *On the case concerning the review of constitutionality of item «m» of section 1 of article 58 of the Statute on service on bodies of internal affairs of the Russian Federation in connection with the complaint of A. L. Alborov: the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 8, 2014 no. 31-II.* Available at: <https://rg.ru/2015/12/17/ksrf-dok.html> (accessed 18 November 2018). (In Russian).

20. *On the case concerning the review of constitutionality of sub-item 8 of item 2 of article 235 of the Civil Code of the Russian Federation and article 17 of the Federal Law «On control over correspondence of expenses of state officials and other persons to their income» in connection with the request of the Supreme Court of the Republic of Bashkortostan: the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 29, 2016 no. 26-II.* Available at: <https://rg.ru/2016/12/07/sud-dok.html> (accessed 18 November 2018). (In Russian).

21. *Register of persons dismissed due to loss of trust.* Available at: <http://gossluzhba.gov.ru/reestr> (accessed 18 November 2018). (In Russian).

22. Chaika Y. *Report at a meeting of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation on April 18, 2018.* Available at: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1367434 (accessed 18 November 2018). (In Russian).

УДК 342.84(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/68-80

Е. М. Коровин¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: korovin.em@dvfu.ru

**ПРОБЛЕМЫ СОКРАЩЕНИЯ
СРОКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ
(НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ РОССИИ)**

Аннотация. Данная статья посвящена срокам уменьшения продолжительности различных электоральных процедур при назначении и проведении досрочных и повторных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц. Автор исследует нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иное федеральное законодательство, Избирательный кодекс Приморского края, административную и судебную практику применения избирательного законодательства; указывает на отсутствие легального определения понятия «избирательные действия», слабую урегулированность процедуры сокращения сроков проведения избирательных действий, на возникшие и потенциальные проблемы применения этого механизма. В работе проанализированы конкретные решения, связанные с назначением повторных выборов губернатора Приморского края 2018 г. и досрочных выборов депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний 2015 г. с точки зрения соблюдения процедуры сокращения избирательных сроков. Рассмотрены законодательные отличия в назначении и проведении досрочных, повторных и дополнительных выборов различного уровня, внесено предложение по унификации правового регулирования порядка назначения этих видов выборов. Автор приходит к выводу о необходимости совершенствования электорального законодательства и наделении избирательных комиссий, организующих выборы, полномочиями по сокращению сроков избирательных действий.

¹ Евгений Михайлович Коровин, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Коровин Е. М. Проблемы сокращения сроков избирательных действий (на примере Приморского края России) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 68–80.

Ключевые слова: избирательные действия, избирательная кампания, назначение выборов, электоральные сроки, досрочные выборы, дополнительные выборы, повторные выборы, выборы губернатора Приморского края, избирательные комиссии.

Evgeny M. Korovin¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: korovin.em@dvfu.ru

PROBLEMS OF REDUCING THE TERMS OF ELECTORAL ACTIONS (A STUDY OF PRIMORSKY KRAY, RUSSIA)

Abstract. This article is devoted to terms of reduction of duration of various electoral procedures at appointment and holding early and repeated elections to public authorities and local government and also their officials. The author investigates standards of the Federal law "About the Main Guarantees of Electoral Rights and Rights for Participation in a Citizens Referendum of the Russian Federation", other federal legislation, the Electoral code of Primorsky Kray, administrative and judicial practice of application of electoral laws. He points lack of legal definition of the concept "selective actions", a weak regulation of the procedure of reduction of terms of carrying out selective actions, to the arisen and potential problems of use of this mechanism. In work the concrete decisions connected with purpose of repeated elections of the Governor of Primorsky Kray of 2018 and early elections of deputies of the Duma of the city district Spassk-Dalny 2015 in terms of observance of the procedure of reduction of selective terms are analysed. Legislative differences in appointment and carrying out early are considered, repeated and a by-election of various level, the offer on unification of legal regulation of an order of purpose of these types of elections is made. The author comes to a conclusion about need of improvement of the electoral legislation and investment of the election commissions organizing elections, powers on reduction of terms of selective actions.

Keywords: selective actions, election campaign, calling of an election, electoral terms, early elections, by-election, repeated elections, elections of the Governor of Primorsky Kray, election commissions.

¹ Evgeny M. Korovin, Senior lecturer of Far East Federal University Department of Constitutional and Administrative Law, Vladivostok, Russia.

For citing: Korovin E. M. Problems of reducing the terms of electoral actions (a study of Primorsky kray, Russia) // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 68–80.

Из всех аспектов конституционного права на участие в управлении делами государства именно конституционное право избирать и быть избранным наиболее часто применяется нашими гражданами на практике. Реализация этого права связана не только с периодически проводимыми очередными выборами органов власти и выборных должностных лиц, но и, зачастую, с досрочными и повторными выборами. Вот уже более 20 лет (практически весь срок действия нынешней Конституции России) Приморский край выступает своеобразным полигоном различных избирательных практик.

25-летний юбилей Конституции страны совпал с финальной стадией избирательной кампании по выборам нового губернатора Приморского края.

Результатом сентябрьских досрочных выборов Приморского края стало признание их недействительными. При проведении досрочных выборов губернатора Приморского края 9 сентября 2018 г. сроки избирательных действий не сокращались. Но, так как итогом выборов стало признание их недействительными, были назначены повторные выборы. В связи с этим 16 октября 2018 г. Законодательное Собрание Приморского края приняло решение о назначении повторных выборов губернатора Приморского края на 16 декабря 2018 г. Одновременно Законодательное Собрание края решило сократить сроки избирательных действий при проведении повторных выборов губернатора Приморского края на одну треть. Непосредственно сокращение сроков установлено приложением к постановлению. Региональный законодатель сократил сроки не всех избирательных действий, а лишь связанных с выдвижением и регистрацией кандидатов, с предвыборной агитацией и с избирательными бюллетенями.

Хотелось бы более подробно рассмотреть вопрос о сокращении сроков избирательных действий, его законность, обоснованность, влияние на легитимность избирательного процесса. Тем более, что в Приморье ровно три года назад были отменены досрочные выборы депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний из-за нарушений, допущенных при сокращении сроков избирательных действий.

Избирательное законодательство не раскрывает понятие «избирательные действия». Упоминается данное понятие в 10 статьях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Трижды – закрепляя избирательные права граждан Российской Федерации и иностранных граждан, дважды – устанавливая обязанность избирательных комиссий информировать о сроках и порядке совершения избирательных действий, регулируя вопрос о дополнительном выдвижении кандидатов, гарантируя осуществление избирательных действий главой местной администрации и, наконец, предусматривая возможность сокращения сроков избирательных действий при проведении повторных, досрочных и дополнительных выборов. Центральная Избирательная Комиссия Российской Федерации, разъясняя избиратель-

ным комиссиям порядок расчёта сроков осуществления избирательных действий, не даёт определения самого этого понятия [1].

М. С. Матейкович полагает [2, с. 159], что «под избирательными действиями следует понимать юридические факты, являющиеся результатом сознательной активной деятельности людей, органов публичной власти, общественных объединений и иных субъектов по претворению в жизнь норм избирательного права», выделяя при этом правомерные действия и неправомерные (деликты). Такое понимание избирательных действий хоть и верное, но не раскрывает их в динамике. Понимание действий как результат не позволяет рассмотреть избирательные действия как процесс, как протяжённую во времени избирательную процедуру. С.М. Шахрай [3], определяя понятие выборов, говорит о том, что это растянутая во времени избирательная кампания, совокупность этапов избирательных действий и процедур. В рамках нашего исследования мы будем рассматривать избирательные действия в качестве элементов стадий избирательного процесса, сроки совершения которых нормативно закреплены.

Применительно к вопросу о сокращении установленных законом сроков, по мнению автора, под избирательными действиями следует понимать такие действия участников избирательных правоотношений, для осуществления которых в законе предусмотрен конкретный промежуток времени.

При проведении разных видов выборов подход законодателя к сокращению сроков избирательных действий различен.

Пункт 7 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что «при назначении досрочных выборов сроки, указанные в настоящем пункте, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть».

При проведении повторных выборов, а также дополнительных выборов, назначенных в связи с тем, что представительный орган остался в неправомочном составе, в соответствии с пунктами 6 и 8 статьи 71 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», сроки избирательных действий по решению органа, уполномоченного законом назначать выборы, могут быть сокращены на одну треть.

Исследуя буквально приведённые нормы, мы видим три достаточно существенных отличия. Во-первых, срок назначения досрочных выборов может быть сокращён, а двух других видов выборов – нет. Во-вторых, сроки осуществления избирательных действий при досрочных выборах могут быть сокращены, но не более чем на одну треть, а при повторных и дополнительных выборах – ровно на одну треть. При проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации соответ-

ствующими законами предусмотрено сокращение сроков осуществления избирательных действий на одну четверть. И, в-третьих, отличается момент принятия решения о сокращении сроков. В случае досрочных выборов законодатель использует формулировку «при назначении», то есть одновременно, в одном решении, должны быть назначены выборы и тогда же сокращены сроки. Регулируя повторные и досрочные выборы, законодатель указывает, в какие сроки они проводятся, и предоставляет право органам, уполномоченным законом назначать выборы, «при этом» сократить сроки избирательных действий. Из чего можно сделать вывод о том, что решение о сокращении сроков избирательных действий принимается одновременно с решением о назначении выборов только при назначении досрочных выборов. В ходе проведения повторных и дополнительных выборов орган, уполномоченный законом назначать такие выборы, может принять решение о сокращении тех или иных сроков избирательных действий непосредственно в период избирательной кампании. Представляется, что технологически такая возможность несомненно привлекательна и вполне соответствует демократическим принципам организации и проведения выборов.

При проведении досрочных федеральных выборов законодатель достаточно чётко урегулировал порядок исчисления сокращения сроков. В соответствии с Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» в случае назначения досрочных выборов Президента Российской Федерации «сроки осуществления избирательных действий, установленные настоящим Федеральным законом, сокращаются на одну четверть. При этом сроки в днях умножаются на три четвёртых и округляются в сторону ближайшего целого числа; если после умножения получается число, дробная часть которого составляет половину целого числа, то оно округляется в большую сторону» [4]. Аналогичная норма предусмотрена при проведении досрочных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [5, ст. 6, п. 6]. Ни федеральное, ни региональное избирательное законодательство не содержит чётких правил сокращения сроков избирательных действий на региональных и муниципальных выборах. Не определён круг избирательных действий, сроки осуществления которых могут быть сокращены по решению компетентного органа.

Если на федеральных выборах законами установлено обязательное сокращение сроков осуществления избирательных действий на четверть, то субъекты федерации самостоятельно регулируют сокращение избирательных сроков на субъектовых и муниципальных выборах. В Приморском крае при назначении досрочных выборов органы, уполномоченные принимать решение о назначении выборов, вправе сократить сроки избирательных действий, но не более чем на одну треть, а при назначении повторных и дополнительных выборов – ровно на одну треть [6, ст. 11, ч. 9; ст. 83, ч. ч. 4, 8]. При этом порядок исчисления самого сокращения сро-

ков, в отличие от федерального законодательства, Избирательный кодекс Приморского края не содержит.

Если досрочные выборы Губернатора Приморского края в сентябре 2018 г. обошлись без сокращения сроков избирательных действий, то, как указывалось выше, при назначении повторных выборов этот механизм был применён. Период выдвижения кандидатов сократился с 75 до 50 дней, время для сдачи документов на регистрацию кандидатов – с 10 до 8 дней, срок для принятия комиссией решения о регистрации кандидата уменьшился с 10 до 7 дней, агитационный период в СМИ с 28 до 19 дней. В отсутствие собственного детального правового регулирования порядка сокращения сроков Законодательным Собранием был применён порядок, предусмотренный для федеральных выборов.

Рассматривая вопрос об уменьшении времени совершения какой-либо избирательной процедуры, необходимо исходить из целей, в которых был установлен такой правовой институт, как сокращение сроков избирательных действий. Коль скоро избирательные действия нельзя сокращать на основных выборах, но можно на досрочных, повторных и дополнительных, то целью законодателя являлось скорее восстановление нарушенного порядка – заполнение вакансии выборного должностного лица, вакантного депутатского мандата, формирование представительного органа власти.

Продолжительность той или иной стадии избирательного процесса устанавливается законом в зависимости от продолжительности избирательной кампании в целом. В связи с тем, что все стадии и этапы избирательного процесса взаимосвязаны, уменьшение периода избирательной кампании влечёт за собой сокращение отдельных её стадий, времени осуществления конкретных избирательных действий. Так, сокращение срока назначения повторных выборов губернатора Приморского края с 90 до 60 дней оставило меньше времени для проведения избирательной кампании, что заставило уменьшать сроки для выдвижения и регистрации кандидатов.

Как справедливо указывал С. Д. Князев [7], «сроки выдвижения кандидатов играют исключительно важную роль в осуществлении всех составляющих данную стадию электорального процесса юридических процедур. Они выступают в качестве одного из основных связующих элементов избирательных действий всех участников выборов применительно ко всей избирательной кампании и каждому образующему её этапу, определяют последовательность реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления». Вполне возможно, что сокращение периода выдвижения кандидатов на повторных выборах губернатора Приморского края повлияло на то, что из 22 претендентов зарегистрированными кандидатами смогли стать только 5.

Изменение срока выдвижения и регистрации кандидатов автоматически влечёт сокращение сроков утверждения текста и изготовления избирательных бюллетеней.

теней, так как окончание регистрации кандидатов есть необходимое условие для утверждения текста избирательного бюллетеня, его изготовления и передачи в участковые избирательные комиссии.

Уменьшение периода избирательной кампании может повлечь за собой сокращение и иных сроков избирательных действий.

На повторных и дополнительных выборах право сократить сроки избирательных действий законодатель просто предоставляет органу, уполномоченному законом назначать выборы, не конкретизируя, когда может быть принято соответствующее решение. В случае досрочных выборов такое сокращение сроков должно производиться при назначении выборов. При этом, в отличие от повторных и дополнительных выборов, прямо не указано, что данное сокращение осуществляется решением. Полагаем, что это может быть само решение о назначении выборов (как при назначении повторных выборов главы Надеждинского сельского поселения Приморского края [8]), отдельное решение о сокращении сроков избирательных действий, принятое одновременно с решением о назначении выборов (как при назначении повторных выборов губернатора Приморского края), либо иной акт уполномоченного законом органа (например, подробное сокращение сроков избирательных действий может быть закреплено в Календарном плане подготовки и проведения выборов, утверждаемом избирательной комиссией, организующей выборы).

Из-за недостаточной правовой определённости в регулировании порядка сокращения сроков избирательных действий на практике уже возникали коллизии, ведущие к делегитимации всей избирательной кампании. Так, в приведённом выше примере о назначении досрочных выборов депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний Приморского края седьмого созыва территориальная избирательная комиссия пунктом 2 своего решения сократила срок назначения выборов и сроки *всех* избирательных действий в период подготовки досрочных выборов депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний на одну треть, не конкретизируя перечень сокращаемых избирательных действий. Через день после назначения выборов территориальная избирательная комиссия (ТИК) приняла решение «Об утверждении календарного плана основных мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний седьмого созыва, назначенных на 20 декабря 2015 года». При этом в календарном плане часть сроков совершения избирательных действий была сокращена на одну треть, часть осталась неизменной, некоторые сроки были сокращены более чем на одну треть, некоторые менее чем на одну треть. В частности, срок изготовления избирательных бюллетеней, срок подачи заявлений о голосовании вне помещения, срок предоставления итогового финансового отчёта и ряд других сокращены не были. Например, срок предоставления в ТИК документов для регистрации кандидатов (списков кандидатов) был определён как не ранее чем за 34 дня и не позднее чем на

24 дня до дня голосования. В то время как при сокращении на одну треть он должен был быть не ранее 34 и не позднее чем за 27 дней до дня голосования. Представляется, что такая конкретизация сокращенных сроков избирательных действий сделала Календарный план из информационно-вспомогательного документа нормативным. К аналогичному выводу пришла и Избирательная комиссия Приморского края, расценив решение ТИК об утверждении Календарного плана в качестве изменений в ранее принятое решение о назначении выборов в части срока осуществления избирательных действий [9]. С данной позицией согласился и Приморский краевой суд, указав в своём решении, что «...Календарный план, обнародованный посредством его опубликования на официальном сайте городского округа Спасск-Дальний, распространял своё действие на неопределённый круг лиц и был рассчитан на неоднократное применение в ходе проведения избирательной кампании по выборам депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний, поскольку определял права и обязанности избирательных объединений, кандидатов и граждан, обладающих пассивным избирательным правом, то есть по своей правовой природе он являлся нормативным правовым актом, применение которого было неразрывно связано с применением решения» [10] о назначении выборов.

«Заглавным элементом механизма эффективных выборов исследователи видят создание чётких, понятных для граждан законодательных правил» [11, с. 116]. Этот абсолютный постулат юридической техники особенно важен при проведении досрочных выборов, назначаемых в экстраординарных ситуациях, когда нарушается нормальное течение политических процессов [12, с. 53–54]. После утверждения календарного плана досрочных выборов депутатов Думы г. Спасска-Дальнего правила этой избирательной кампании стали недоступны не только для граждан и избирательных объединений, но и для юристов. Рассмотрев многочисленные жалобы и обращения, связанные с досрочными выборами Думы г. Спасска-Дальнего, избирательная комиссия Приморского края посчитала, что «решение (о назначении досрочных выборов) было принято с нарушением действующего законодательства о выборах, а также повлекло невозможность реализации избирательных прав граждан, избирательных объединений на равных, соответствующих закону условиях» [9], а также, что «восстановить нарушенные избирательные права в настоящее время объективно не представляется возможным, а проходящая избирательная кампания в своей основе несет неустранимые дефекты, обусловленные изначально незаконным сокращением предусмотренных законом избирательных сроков. Соответственно, проведение выборов с нарушенными законодательными параметрами, ведёт к объективной невозможности выявить действительную волю избирателей и к необходимости отмены указанных решений ТИК» [9].

Как справедливо указывает В. В. Вискулова [13, с. 29], «любое затягивание избирательных действий (пусть и в пределах установленных законом сроков), лю-

бые отказ, отмена регистрации кандидатов, списков кандидатов воспринимаются гражданами и их объединениями болезненно, провоцируя слухи о «теориях заговора». Все действия и решения избирательной комиссии, как правоприменительного органа, должны строго соответствовать нормам закона. Но и закон не должен иметь пробелов, должен быть сформулирован чётко и однозначно, не допускать различных толкований.

Сокращение сроков избирательных действий – достаточно скрупулёзный процесс, требующий глубоких познаний в избирательном законодательстве и практических навыков проведения выборов. Урегулировать все возможные варианты на законодательном уровне довольно сложно. В связи с тем, что избирательная кампания ограничена по времени и все её стадии взаимосвязаны, сокращение сроков одних избирательных действий может приводить к необходимости сокращать и другие. Избирательная комиссия, организующая выборы, не формально наделена полномочиями по обеспечению реализации избирательных прав граждан и других участников избирательного процесса, но и обладает всей полнотой информации о юридических, технологических, организационных, финансовых аспектах предстоящей «сокращённой» избирательной кампании. Многие установленные в законе сроки касаются деятельности избирательной комиссии, организующей выборы, и нижестоящих избирательных комиссий. В связи с этим, именно избирательная комиссия наиболее квалифицированно может определить – какие сроки совершения избирательных действий целесообразно и необходимо сократить, примет взвешенное, досконально просчитанное решение о сокращении сроков. Видится логичным полномочие по сокращению конкретных сроков совершения избирательных действий отнести к компетенции избирательных комиссий, организующих выборы, оставив за представительными органами и уполномоченными законом должностными лицами принятие решения о назначении выборов. Избирательная комиссия, организующая выборы, должна обладать полномочиями самостоятельно определять сроки избирательных действий, подлежащие сокращению, исходя из общей цели – проведения выборов в установленные сроки и с максимально возможным соблюдением прав избирателей (в первую очередь), кандидатов и избирательных объединений, предоставляя достаточное время для совершения всех необходимых избирательных действий.

Из смысла законодательных установлений можно сделать вывод, что сокращены могут быть те избирательные действия, которые должны осуществляться после принятия решения о назначении выборов. Различные субъекты избирательного процесса выполняют многочисленные разноплановые процедуры, которые можно отнести к избирательным действиям, и сроки проведения которых установлены законом:

осуществляется выдвижение кандидатов, как избирательными объединениями, так и путём самовыдвижения;

производится сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов);
представляются документы на регистрацию;
проводится проверка подписей и иных документов, представленных на регистрацию;
обжалуются решения избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) и об отказе в их регистрации;
организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации и оказывающие полиграфические услуги, публикуют и представляют свои расценки в избирательную комиссию, организующую выборы;
ведётся предвыборная агитация (в том числе через средства массовой информации);
формируются окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии на временных избирательных участках;
принимаются решения относительно открепительных удостоверений и избирательных бюллетеней, осуществляется их изготовление;
передаются в участковые избирательные комиссии списки избирателей, открепительные удостоверения и избирательные бюллетени;
выдаются избирателям открепительные удостоверения;
проводится досрочное голосование;
установлены время голосования, срок определения результатов выборов и их опубликования и сроки обжалования итогов голосования и результатов выборов.

Вряд ли возможно сокращать сроки всех вышеперечисленных избирательных действий.

Безусловно, само по себе сокращение сроков избирательных действий – полезный и востребованный механизм. Он позволяет в экстраординарной ситуации (при досрочных, повторных или дополнительных выборах) в скорейшие сроки сформировать представительный орган или заместить вакантный выборный мандат. Действующее избирательное законодательство недостаточно полно регулирует основания и порядок сокращения сроков избирательных действий, допускает различное регулирование момента принятия решения о сокращении избирательных сроков при проведении досрочных, повторных или дополнительных выборов. Всё это может приводить к нарушению избирательных прав граждан.

Полагаем, что для более эффективного использования института сокращения сроков избирательных действий и единообразного правоприменения необходима отдельная статья в Федеральном законе. В данной статье следует раскрыть само понятие «избирательные действия»; урегулировать процедуру сокращения сроков избирательных действий, порядок исчисления такого сокращения. Введение специ-

альной правовой нормы позволит более чётко определять – какие избирательные действия не подлежат сокращению. По нашему мнению, регулирование условий, порядка сокращения сроков избирательных действий должно быть унифицированным для досрочных, повторных и дополнительных выборов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О Методических рекомендациях по разработке календарных планов мероприятий по подготовке и проведению выборов в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление ЦИК России от 2 апреля 2014 г. № 224/1444-6. – Режим доступа: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/27269/>.

2. Матейкович, М. С. Избирательное право и избирательный процесс : учеб. пособие / М. С. Матейкович. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2010. – 287 с.

3. Шахрай, С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С. М. Шахрай. – 4-е изд., изм. и доп. – М. : Статут, 2017. – 624 с.

4. О выборах Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. 13 июля 2015 г.). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/.

5. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. 9 марта 2016 г.). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

6. Избирательный кодекс Приморского края (с изм. на 4 мая 2018 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/450222447>.

7. Князев, С. Д. Очерки теории российского избирательного права / С. Д. Князев. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. – 416 с.

8. О назначении повторных выборов главы Надеждинского сельского поселения [Электронный ресурс] : решение Муниципального комитета Надеждинского сельского поселения от 15 июня 2009 г. № 442. – Режим доступа: <http://izbirkom.primorsky.ru/elections/show.php?id=123&p=1>.

9. О ситуации по досрочным выборам депутатов Думы городского округа Спасск-Дальний, назначенным на 20 декабря 2015 г., и рассмотрении жалоб (обращений) на действия (бездействие) и решения территориальной избирательной комиссии города Спасска-Дальнего [Электронный ресурс] : решение Избирательной комиссии Приморского края № 2090/293 от 3 декабря 2015 г. – Режим доступа: <http://izbirkom.primorsky.ru/decisions/show.php?id=2691&p=1>.

10. Определение Приморского краевого суда по административному делу № 3а-39/2016 от 2 февраля 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/vMd3Z165uFIK/?regular-txt=%D0%9A%>.

11. Аринин, А. Н. Выборы в России: теоретические аспекты электоральной эффективности // Гражданин. Выборы. Власть. – 2013. – № 1. – С. 116. – Науч.-аналит. приложение к журн. «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

12. Об экстраординарном характере досрочных выборов // Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1 / Р. Т. Биктагиров. – Казань, 2013. – С. 53–54.

13. Вискулова, В. В. О назначении досрочных выборов // Журнал российского права. – 2015. – № 6. – С. 26–37.

REFERENCES

1. *About Methodical recommendations of development of planned schedules of actions for preparation and elections in territorial subjects of the Russian Federation: Resolution Russian CEC of April 2, 2014 no. 224/1444-6.* Available at: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/27269/> (accessed 11 November 2018). (In Russian).

2. Mateikovitch M. S. *Izбирatel'noe pravo i izбирatel'nyi protsess: uchebnoe posobie* [Suffrage and electoral process: manual]. Moscow: Norma Publ.; INFRA-M Publ., 2010. 287 p.

3. Shakhrai S. M. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata i magistratury* [Constitutional right of the Russian Federation: The textbook for the academic bachelor degree and a magistracy]. 4th ed., as amended and add. Moscow: Statut Publ., 2017. 624 p.

4. *About the election of the President of the Russian Federation* [Federal Law of January 10, 2003 no. 19-FL (ed. July 13, 2015)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/ (accessed 21 December 2018). (In Russian).

5. *About elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: the Federal law of February 22, 2014 no. 20-FL (an edition March 9, 2016).* Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/ (accessed 11 November 2018). (In Russian).

6. *Electoral code of Primorsky Krai.* Available at: <http://docs.cntd.ru/document/450222447> (accessed 16 December 2018). (In Russian).

7. Knyazev S. D. *Ocherki teorii rossiiskogo izбирatel'nogo prava* [Sketches of the theory of the Russian suffrage]. Vladivostok: Publ. house of the Far Eastern Federal University, 1999. 416 p.

8. *About purpose of repeated elections of the head of the Nadezhdinsky rural settlement: the Decision of municipal committee of the Nadezhdinsky rural settlement of June 15, 2009 no. 442.* Available at: <http://izbirkom.primorsky.ru/elections/show.php?id=123&p=1> (accessed 19 December 2018). (In Russian).

9. *About a situation on the early elections of deputies of the Duma of the city district Spassk-Dalny appointed to December 20, 2015 and consideration of complaints (ad-*

dresses) to actions (inaction) and decisions of territorial election commission of the city of Spassk-Dalny: the Decision of Election commission of Primorsky Krai no. 2090/293 of December 3, 2015. Available at: <http://izbirkom.primorsky.ru/decisions/show.php?id=2691&p=1> (accessed 13 December 2018). (In Russian).

10. *Decision of Seaside regional court on administrative case no. 3a-39/2016 of February 2, 2016. Available at: <http://sudact.ru/regular/doc/vMd3Z165uFIK/?regular-txt=%D0%9A%> (accessed 11 November 2018). (In Russian).*

11. Arinin A. N. *Vybory v Rossii: teoreticheskie aspekty elektoral'noi effektivnosti* [Elections in Russia: theoretical aspects of electoral efficiency]. *Grazhdanin. Vybory. Vlast'. Nauchno-analit. prilozhenie k zhurnaly «Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii»* [Citizen. Elections. The power. The scientific analytical application to the «Bulletin of Russian Central Election Commission» magazine], 2013, no. 1, pp. 53–54.

12. Biktagirov R. T. *Polnyi kurs izbiratel'nogo i referendumnogo prava Rossii: teoriya, zakonodatel'stvo, praktika* [Full course of the selective and referendum right of Russia: theory, legislation, practice]. Vol. 1. Kazan, 2013, pp. 26–37.

13. Viskulova V. V. *O naznachenii dosrochnykh vyborov* [On the appointment of early elections]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2015, no. 6, pp. 26–37.

УДК 342.534.2:34.02(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/81-92

Я. В. Поливода¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: polivoda_iv@dvfu.ru

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ДЕПУТАТСКОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ И РАВЕНСТВА ВСЕХ ПЕРЕД ЗАКОНОМ И СУДОМ

Аннотация. Неотъемлемым элементом конституционного статуса человека и гражданина в Российской Федерации является конституционный принцип равенства перед законом и судом, получивший фундаментальное закрепление в статье 19 Конституции РФ. Равенство как правовая категория является регулятором всех общественных отношений в демократическом правовом государстве, гарантирует равные права и обязанности, однако не исключает возможность закрепления правовых норм в отношении отдельных категорий субъектов, наделённых специальными публичными функциями. Последнюю позицию поддержал Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая конституционный принцип равенства как критерий оценки законодательного регулирования любых прав и свобод, не исключая возможности его различного проявления. То есть, при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении; если же условия не являются равными, федеральный законодатель вправе установить для них различный правовой статус. В силу выполняемых публичных полномочий особое место среди средств обеспечения самостоятельности и независимости депутатской деятельности занимают юридические гарантии, которые обладают усиленной правовой защитой личности депутата как лица, призванного выражать интересы своих избирателей и всего народа страны, а также участвовать в осуществлении законодательных, контрольных и иных полномочий представительного органа. В статье рассматриваются такие принципы, как депутатская неприкосновенность и равенство всех перед законом и судом, а также актуальные проблемы их соотношения для обеспечения единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Новые политические и экономические условия, необходимость совер-

¹ Яна Владимировна Поливода, ассистент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Поливода Я. В. Проблемы соотношения конституционных принципов депутатской неприкосновенности и равенства всех перед законом и судом // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 81–92.

шенствования организации и деятельности парламентов, депутатов определяют обязательное обращение к нормативным правовым актам и практической деятельности зарубежных стран, опыт которых позволит усовершенствовать нормы российского законодательства и практику их применения.

Ключевые слова: Конституция, депутатская неприкосновенность, равенство перед законом и судом, депутат, парламент, права и обязанности, ответственность, гарантии, парламентский иммунитет, Группа государств по борьбе с коррупцией, конституционно-правовой статус, государственная власть, правосудие.

Yana V. Polivoda¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: polivoda_iv@dvfu.ru

PROBLEMS OF CORRELATION BETWEEN THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PARLIAMENTARY IMMUNITY AND EQUALITY OF EVERYBODY BEFORE THE LAW AND COURT

Abstract. An integral element of the constitutional status of a person and a citizen in the Russian Federation is the constitutional principle of equality before the law and the court, which was fundamentally enshrined in Article 19 of the Constitution of the Russian Federation. Equality as a legal category is a regulator of all social relations in a democratic state of law; it guarantees equal rights and duties, but does not exclude the possibility of fixing legal norms in relation to certain categories of subjects endowed with special public functions. The latter position was supported by the Constitutional Court of the Russian Federation, considering the constitutional principle of equality as a criterion for assessing the legislative regulation of any rights and freedoms, not excluding the possibility of its various manifestations. That is, under equal conditions, the subjects of law should be in an equal position; if the conditions are not equal, the federal legislator has the right to establish for them a different legal status. By virtue of the performed public powers, a special place among the means of ensuring independence and independence of parliamentary activities is occupied by legal guarantees, which have enhanced legal protection of the personality of the deputy, as a person called to express the interests of his voters and the entire people of the country, as well as participate in implementing legislative, control authority of the representative body. The article discusses such principles as

¹ Yana V. Polivoda, Assistant, Postgraduate of Constitutional and Administrative Law Department Law School Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Polivoda Y. V. Problems of correlation between the constitutional principles of parliamentary immunity and equality of everybody before the law and the court // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 81–92.

parliamentary immunity and equality of all before the law and the court, as well as the actual problems of their correlation to ensure a uniform understanding and interpretation of the rule of law by all law enforcers. New political and economic conditions, the need to improve the organization and activities of parliaments, deputies predetermine the mandatory appeal to the regulatory legal acts and practical activities of foreign countries, the experience of which will improve the norms of Russian legislation and the practice of their application.

Keywords: Constitution, parliamentary immunity, equality before the law and court, deputy, parliament, rights and duties, responsibility, guarantees, parliamentary immunity, Group of the states on fight against corruption, constitutional legal status, government, justice.

Становление и развитие демократического правового государства, реализация принципа разделения властей, формирование институтов публичной власти – результат конституционно-правовой реформы и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Принцип равенства всех перед законом и судом утверждён с принятием Всеобщей декларации прав человека (1948) и Международного пакта об экономических, социальных, культурных, гражданских и политических правах (1966). Провозгласив общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составной частью своей правовой системы, юридическое равенство использования своих прав и свобод получило фундаментальное закрепление в Конституции РФ (ст. 19).

Конституционный принцип равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19) подразумевает под собой требование определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования с тем, чтобы обеспечить единообразное понимание и толкование правовой нормы всеми правоприменителями, а также не допустить возможности неограниченного усмотрения в процессе правоприменения [1].

Одним из условий эффективного правового (конституционного) регулирования Б.С. Эбзеев считает верное определение юридических средств, обеспечивающих достижение соответствующих целей [2, с. 257]. Формирование позитивной ответственности публичных лиц является действенным способом определения юридических средств правового регулирования деятельности депутата. Признавая конституционно-правовой статус депутата одним из специальных видов правового статуса гражданина, депутатская неприкосновенность рассматривается в качестве меры, производной от неприкосновенности личности, направленной на предупреждение и устранение произвольных нарушений конституционных прав и обязанно-

стей человека и гражданина. Такой подход следует принять с определёнными оговорками, поскольку депутатская неприкосновенность включает в себя и безответственность депутата, что отличает его правовой статус от правового положения иных лиц. Отметим, что сама формулировка «произвольных» связана с гарантированной Конституцией неприкосновенностью личности граждан, согласно которой никто не может быть подвергнут задержанию, аресту, заключению под стражу и содержанию под стражей иначе как на основании судебного решения (ст. 22 Конституции РФ). На практике это означает невозможность привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержания, ареста или обыска, а также личного осмотра в течение всего срока его полномочий (п. 2 ст. 19 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Определяя критерии допустимости исключений из принципа равенства, конституционалисты утверждают, что депутатская неприкосновенность не обеспечивает личную безопасность отдельного индивида, а устанавливается в интересах эффективного осуществления государственной власти и гарантирует полную независимость парламента. По утверждению А. Т. Карасева, правовая неприкосновенность для депутатов представительных органов ведёт к сохранению ценности и позитивной роли народного представительства для общества [3, с. 53].

Последнюю позицию поддержал и Конституционный Суд Российской Федерации, отметив, что норма ст. 98 Конституции РФ является исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа [4].

Не умаляя достоинства данного подхода, стоит обратить внимание на тот факт, что российское законодательство о регулировании депутатской деятельности несовершенно в той части, которая устанавливает механизм и процедуры реализации принципа депутатской неприкосновенности, что порождает серьёзные правовые коллизии в процессе административно-юрисдикционной деятельности судов, государственных органов и иных лиц, уполномоченных осуществлять эти процедуры.

Понятие депутатства как особой формы «служения народу» в целях укрепления государства не находит широкого общественного отклика, а среди народных избранников всё чаще можно встретить тех, «кто пытается использовать свой статус как инструмент в своей собственной политической борьбе для саморекламы», – признаёт президент Российской Федерации В. В. Путин [5]. Представляется возможным, что успешная работа парламента как органа власти вполне может осуществляться и без парламентарского иммунитета в том виде, в каком он закреплён законом, являющегося, без преувеличения, личной привилегией каждого отдельного депутата.

В отношении депутата как лица, выполняющего государственные функции, применяется целый ряд собственных средств и условий применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности (п. 2 ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ). Так, порядок применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и возбуждении такого дела закреплён в Административном регламенте Министерства внутренних дел РФ, определяющем порядок действий сотрудников органов внутренних дел при исполнении государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности движения [6].

При совершении административного правонарушения депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, зарегистрированным кандидатом в депутаты Государственной Думы, зарегистрированным кандидатом на членство в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, органе местного самоуправления сотрудник возбуждает дело об административном правонарушении на общих основаниях и выносит постановление по делу об административном правонарушении, за исключением тех дел, которые находятся в компетенции судьи. Если за совершённое правонарушение наказание налагается в судебном порядке, то составляется протокол об административном правонарушении либо выносится определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, которые со всеми материалами дела незамедлительно передаются руководителю подразделения для последующего решения вопроса о привлечении указанных лиц к административной ответственности (п. 302). Это означает, что, в случае совершения депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта административного правонарушения, ответственность за которое наступает в административном внесудебном порядке, производство по такому делу осуществляется в обычном порядке, что противоречит ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которой особый порядок привлечения депутата к административной ответственности предусмотрен специальным законодательством и не зависит от того, в судебном или административном порядке он должен быть привлечён к ответственности. Стоит отметить, что в настоящее время такой закон принят не был, что значительно усложняет процедуры привлечения региональных депутатов к ответственности.

Значительные трудности для правоприменителя представляют и недостатки закрепления процессуального иммунитета в правовом регулировании производства

по уголовным делам, что создаёт дисбаланс конституционного принципа равенства человека и гражданина перед законом и судом. Так, возбуждение уголовного дела и процесс уголовного преследования в отношении депутата Государственной Думы осуществляются с её предварительного согласия, которое испрашивается генеральным прокурором РФ (ст. 20 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Мнение о том, что ограничить особый статус депутата могут только сами представительные органы соответствующего уровня, не бесспорно. С одной стороны, наличие особой процессуальной формы принятия решения не создаёт государственным органам и должностным лицам условий для воспрепятствования деятельности депутата либо необоснованного преследования. С другой стороны, официальный статус Государственной Думы Федерального Собрания РФ как законодательного и представительного органа государственной власти носит публичный характер и, как справедливо отметила Н.В. Романенко, наделяя властный орган возможностью решать вопрос о даче согласия на преследование своего коллеги или об отказе в нём, «выступают не как властные органы государства, а как сотоварищи, соратники, сотрудники принадлежащего к этому сообществу лица, теряя при этом элемент публичности» [7, с. 106].

Последняя позиция в полной мере соотносится с конституционным принципом равенства всех перед судом, который нашёл своё отражение в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 7), что позволяет говорить о суде как органе, обеспечивающем наиболее эффективную защиту, восстановление прав и свобод в случае их нарушения. Это соответствует ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы обеспечиваются правосудием, которое в соответствии со ст. 118 Конституции РФ осуществляется только судом. Подлинное равноправие граждан при осуществлении правосудия обеспечивается тем, что суды не отдают предпочтения участвующим в процессе субъектам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям, а в единстве ст. 19 и 46 Конституции РФ это положение призвано обеспечивать принцип равноправия и состязательности при осуществлении судопроизводства.

В соответствии с п. 3 ст. 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ судебное решение об избрании, в том числе в отношении депутата Государственной Думы, в качестве меры пресечения заключе-

ния под стражу или о производстве обыска исполняется с согласия Государственной Думы. Однако это противоречит конституционному смыслу ст. 98 Конституции РФ, ст. 19 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которым Государственная Дума даёт согласие на осуществление этих мер, но не исполняет решение суда, поскольку законодатель не наделил её такой компетенцией. С учётом действующего законодательства следует сказать, что, в случае избрания в качестве меры пресечения заключение под стражу, следователь с согласия руководителя следственного органа, а также дознаватель с согласия прокурора возбуждают перед судом соответствующее ходатайство, предварительно запросив согласие Государственной Думы. Само по себе исполнение судебных решений или принятие не уполномоченным на то органом во внесудебном порядке решений, освобождающих депутата Государственной Думы от уголовной или административной ответственности, не соответствуют уголовно-процессуальному законодательству и нарушают установленные Конституцией РФ права потерпевшего на рассмотрение его дела судом, на доступ к правосудию и компенсацию причинённого ущерба. На практике за всё существование Государственной Думы известно лишь о 9 случаях лишения депутатов неприкосновенности, из которых ни одно из постановлений не связано с привлечением депутата к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Кроме того, в случае отказа о даче согласия на лишение неприкосновенности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, Дума не приводит мотивированных доводов, которые могли бы послужить основой для оспаривания настоящего решения в будущем.

Примечателен опыт зарубежных стран. Так, в Австралии депутатская неприкосновенность распространяется на уголовное производство в отношении члена парламента, при этом иммунитет распространяется только на случаи ареста или тюремного заключения, за исключением случаев задержания на месте преступления. Возбуждение дела и производство различных процессуальных действий осуществляются в общем порядке, при этом парламент не может повлиять на прекращение уголовного преследования в отношении парламентария или освобождение его из-под стражи. Таким образом, содержание института депутатской неприкосновенности не предусматривает возможность её лишения, поскольку фактически она не препятствует возбуждению уголовного дела и привлечению к ответственности соответствующего члена парламента [8].

В США депутатская неприкосновенность распространяется только на период сессии и на время, когда депутат направляется или возвращается с неё [9]. Так же как и австралийские парламентарии, члены Конгресса США пользуются иммунитетом в гражданском и уголовном судопроизводстве, который защищает только от ареста или тюремного заключения. По аналогии с законодательством Австралии,

парламент США не может снять депутатский иммунитет и повлиять на осуществление каких-либо следственных действий. При этом неприкосновенность не освобождает конгрессмена от обязанности выступать в качестве свидетеля по какому-либо делу в суде.

Неприкосновенность в Японии распространяется только на уголовные преступления и защищает депутата от ареста и содержания под стражей [10]. Она не защищает от возбуждения против депутата уголовного дела и обыска жилища, а также от привлечения депутата в качестве свидетеля по рассматриваемому в судебном деле разбирательству [11, 12]. В Японии неприкосновенность депутата действует только во время сессии, поэтому не распространяется на дела, возбужденные в отношении членов парламента до их избрания, однако соответствующая палата может ходатайствовать об освобождении депутата из-под ареста на время сессии [13]. Член парламента может быть лишён депутатской неприкосновенности по решению соответствующей палаты на основании запроса компетентных органов. Разрешение на арест депутата не требуется в случае, если он был задержан на месте преступления. В случае ареста депутата или содержания его под стражей ему должно быть обеспечено право присутствовать на заседаниях палаты.

Таким образом, рассматриваемый институт в указанных государствах не препятствует возбуждению уголовного дела и совершению иных процессуальных действий в отношении депутата, следовательно, необходимость в снятии неприкосновенности исчезает.

Такой вывод полностью согласуется с рекомендациями Международной организации Совета Европы «Группа государств по борьбе с коррупцией» (ГРЕКО), учреждённой резолюцией Комитета министров Совета Европы от 1 мая 1999 г., основной целью которой является «улучшение потенциала её членов в области борьбы с коррупцией через процесс взаимной оценки и воздействия друг на друга, а также соблюдения принятых на себя обязательств». С учётом действующего российского законодательства аналитиками ГРЕКО в отношении России предложены некоторые рекомендации: сократить категории субъектов, обладающих иммунитетом от преследования, до минимума, необходимого в гражданском обществе; пересмотреть положения законодательства о снятии иммунитетов с целью его упрощения; выработать методические рекомендации для сотрудников правоохранительных органов и судей по применению названных положений законодательства; установить конкретные и объективные критерии для применения палатами Федерального Собрания, Конституционным Судом или квалификационной коллегией судей при рассмотрении запросов о снятии иммунитетов, а также гарантировать, чтобы решения, принимаемые в отношении иммунитетов, были свободны от политических мотивов и основаны только на обстоятельствах соответствующего запроса и лежащего в его основе расследования (ст. 344) [14].

Согласно оценочному докладу ГРЕКО по вопросам парламентского иммунитета в Российской Федерации (Страсбург, 17–18 октября 2017 г.) [15], процесс установления конкретных и объективных критериев отмены парламентского иммунитета считается не завершённым. Комиссия полагает, что столь длительная процедура лишения депутатской неприкосновенности в ряде случаев может препятствовать эффективному применению уголовных норм, в том числе при осуществлении мероприятий по противодействию коррупции. Раннее вмешательство и использование следственных мер являются важными инструментами при расследовании коррупционных правонарушений. Они имеют решающее значение для возможности судебного преследования на более позднем этапе, что позволит правоохранительным органам оперативно расследовать такие дела.

При этом российский законодатель допускает приостановление производства по делу до окончания срока полномочий депутата, парламентский иммунитет в отношении которого распространяется только на период срока своих полномочий (п. 1 ст. 19 Федерального закона ФЗ от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), однако практика правоохранительных органов в случае отсутствия согласия Думы на привлечение парламентария к ответственности свидетельствует лишь о прекращении производства по делу, поскольку можно предположить, что к моменту утраты специального статуса будут утеряны свидетельские и иные значимые доказательства по делу.

Таким образом, изъятия из конституционного принципа равенства не соответствуют в полной мере идеям беспристрастности и состязательности при рассмотрении дела и вынесении по нему справедливого решения, что требует дальнейшего совершенствования данного публичного института.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2803.

2. Эбзеев, Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. – М. : Юрид. лит., 2005. – 576 с.

3. Карасев, А. Т. Депутатская неприкосновенность – важнейший элемент системы средств обеспечения депутатской деятельности // Вестн. Уральского юрид. ин-та МВД России. – 2014. – № 1. – С. 52–57.

4. По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 9. – Ст. 828.

5. Витов, Д. Владимир Путин посоветовал депутатам чаще общаться со своими избирателями, чтобы лучше понимать их проблемы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.1tv.ru/news/2017-04-24/324107-vladimir_putin_posovetoval_deputatam_chasche_obschatsya_so_svoimi_izbiratelyami_chtoby_luchshe_ponimat_ih_problemy.

6. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 // Российская газета. – 2017. – № 232.

7. Романенко, Н. В. О согласии на преследование неприкосновенных лиц за совершение преступлений и административных правонарушений // Журнал российского права. – 2017. – № 5. – С. 106–110.

8. Parliamentary Privileges Act of 1987 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C00584>.

9. Rules of the House of Representatives. 114th Congress [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.

10. The Diet Law [Электронный ресурс] / The National Diet of Japan. – Режим доступа: <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm>.

11. Code of Civil Procedure of 1996: Transparency of Japanese Law Project [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wipolex.wipo.int/en/text/214953>.

12. Code of Criminal Procedure of 1948 : Organisation for Economic Co-operation and Development [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/46814489.pdf>.

13. Конституция Японии 1947 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://worldconstitutions.ru/?p=37&attempt=2>. – Яп.

14. Evaluation Report on the Russian Federation (Adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting Strasbourg, 1–5 December 2008). Greco Eval I-II Rep. 2 E [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/16806c7d06>.

15. Prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors [Электронный ресурс] // Fourth evaluation round. – Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/russian-federation>.

REFERENCES

1. On the case of checking the constitutionality of clause 2 of Article 155, clauses 2 and 3 of Article 156 and paragraph twenty-two of Article 283 of the Budget Code of the Russian Federation in connection with requests from the Administration of St. Petersburg, the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory, Krasnoyarsk Regional Court and the Arbitration Court of the Republic of Khakassia : Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 17, 2004 no. 12-P. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2004, no. 27, art. 2803. (In Russian).

2. Ebzeev B. S. *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiiskoi Federatsii* [The man, the people, the state in the constitutional order of the Russian Federation]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 2005. 576 p.

3. Karasev A. T. Deputatskaya neprikosновенnost' – vazhneishii element sistemy sredstv obespecheniya deputatskoi deyatelnosti [Deputy Immunity – the most important element of the system of means of ensuring parliamentary activity]. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta Ministerstva vnutrennikh del Rossii*, 2014, no. 1, pp. 52–57.

4. In the case of verifying the constitutionality of the provisions of the first and second parts of Article 18, Article 19 and Part Two of Article 20 of the Federal Law of May 8, 1994 «On the status of a deputy of the Federation Council and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation»: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated February 20, 1996 no. 5-P. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 1996, no. 9, art. 828. (In Russian).

5. Vitov D. *Vladimir Putin posovetoval deputatam chashche obshchat'sya so svoimi izbiratelyami, chtoby luchshe ponimat' ikh problemy* [Vladimir Putin advised deputies to communicate more often with their voters in order to better understand their problems]. Available at: <http://www.1tv.ru/news/2017-04-24/324107> (accessed 22 November 2018).

6. On the approval of the Administrative Regulations for the fulfillment by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of the state function of exercising federal state supervision over road users' compliance with the requirements of Russian law in road safety: Order no. 664 of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated August 23, 2017. *Rossiyskaya gazeta*, 2017, no. 232. (In Russian).

7. Romanenko N. V. O soglasii na presledovanie neprikosновенnykh lits za sovershenie prestuplenii i administrativnykh pravonarushenii [On consent to the prosecution of innocent persons for committing crimes and administrative offenses]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2017, no. 5, pp. 106.

8. *Parliamentary Privileges Act of 1987*. Available at: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C00584> (accessed 22 December 2018).

9. *Rules of the house of representatives. 114th Congress*. Available at: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf> (accessed 22 December 2018).

10. The Diet Law: House of Councillors, The National Diet of Japan. Available at: <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/diet/index.htm> (accessed 22 August 2018).
11. *Code of Civil Procedure of 1996: Transparency of Japanese Law Project*. Available at: <https://wipolex.wipo.int/en/text/214953> (accessed 22 December 2018).
12. *Code of Criminal Procedure of 1948: Organisation for Economic Co-operation and Development*. Available at: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/46814489.pdf> (accessed 22 December 2018).
13. *Japan Constitution 1947*. Available at: <https://wipolex.wipo.int/en/text/214953> (accessed 22 December 2018). (In Japanese).
14. *Evaluation Report on the Russian Federation (Adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting Strasbourg, December 1–5, 2008). Public: Greco Eval I-II Rep. 2 E*. Available at: <https://rm.coe.int/16806c7d06> (accessed 22 December 2018).
15. *Prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors. 4th evaluation round*. Available at: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/russian-federation> (accessed 22 December 2018).

УДК 351.82:332.122:342.4(470)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/93-103

А. Г. Корчагин¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: korchagin.ag@dvfu.ru

И. В. Лабонин²

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: labonin_iv@students.dvfu.ru

А. А. Яковенко³

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: Andrey.drus@yandex.ru

Г. А. Серобян⁴

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: serobyan.g@bk.ru

**ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ С ПОЛОЖЕНИЯМИ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Зоны экономического роста на сегодняшний день стали популярным явлением на территории Российской Федерации. Только в Приморском крае насчитывается около четырёх преференциальных территории. Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов правового регулирования обозначенных территорий, авторы пытаются выявить особенности соотношения норм основных законов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, а также выявить

¹ Анатолий Георгиевич Корчагин, канд. юрид. наук, профессор кафедры конкурентного и предпринимательского права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

² Илья Валентинович Лабонин, ассистент кафедры конкурентного и предпринимательского права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

³ Андрей Александрович Яковенко, магистрант Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

⁴ Гагик Ашотович Серобян, магистрант Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Корчагин А. Г., Лабонин И. В., Яковенко А. А., Серобян Г. А. Проблемы соотношения законодательства об особых экономических зонах с положениями Конституции Российской Федерации // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 93–103.

наличие противоречий норм исследуемых законов с нормами Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: территория опережающего социально-экономического развития, зона территориального развития, особая экономическая зона, свободный порт Владивосток, офшорная зона, преференции, управляющая компания, правовое регулирование.

A. G. Korchagin¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: korchagin.ag@dvfu.ru

I. V. Labonin²

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: labonin_iv@students.dvfu.ru

A. A. Yakovenko³

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: andrey.dus@yandex.ru

G. A. Serobyanyan⁴

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: serobyanyan.g@bk.ru

**PROBLEMS OF CORRELATION OF LEGISLATION
ON SPECIAL ECONOMIC ZONES WITH THE PROVISIONS
OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. Economic growth zones today have become a popular phenomenon in the Russian Federation. In Primorsky Krai alone there are about four preferential territories. The article reviews the problematic issues of legal regulation of these territories; the authors

¹ Anatoly G. Korchagin, Dr. of Law, Professor of Chair of Competition & Business Law of the Law School, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

² Ilya V. Labonin, Assistant of the Chair of Competitive and Business Law of the Law School, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

³ Andrey A. Yakovenko, Master student of the Law School, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

⁴ Gagik A. Serobyanyan, Master student of the Law School, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.
For citing: Korchagin A. G., Labonin I. V., Yakovenko A. A., Serobyanyan G. A. Problems of correlation of legislation on special economic zones with the provisions of the Constitution of the Russian Federation // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 93–103.

try to identify the features of relationships between the norms of the basic laws governing relations in this area, as well as to identify the contradictions between the norms of the laws under research and the norms of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: territory of advanced socio-economic development, zone of territorial development, special economic zone, free port of Vladivostok, offshore zone, preferences, management company, legal regulation.

В настоящее время получило развитие законодательство об экономическом развитии отдельных территорий. Сюда можно включить законы, предусматривающие создание особого правового режима осуществления предпринимательской деятельности в пределах определённой территории. Особый режим предоставляется субъектам, которые зарегистрированы на указанной территории и называются резидентами. Суть режима – оказание государственной поддержки резидентам на определённых территориях. Сюда относятся следующие законы: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О свободном порте Владивосток»; Федеральный закон № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края». Особенностью законов, в основе которых лежат нормы ФЗ № 473, является предоставление иностранным инвесторам специальных преференций [1].

В последнее время средства массовой информации пестрят сообщениями о появлении в России неких офшорных территорий, которые якобы призваны стать альтернативой зарубежным офшорам.

Понятно, подобная подача информации вызвала большой интерес к нововведениям как со стороны предпринимателей, специалистов в области налогового права, так и со стороны простых граждан.

Попробуем разобраться в нововведениях (речь идёт об изменениях, введённых пакетом Законов от 03.08.2018 № 290-ФЗ, № 291-ФЗ, № 294-ФЗ и др.), обозначив их основную суть [2].

На территории Российской Федерации появляются два специальных административных района (САР) – на острове Русский (Приморский край) и острове Октябрьский (Калининградская область) – с особым правовым режимом.

Создание и функционирование САР регулирует отдельный Федеральный закон № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» (далее – Закон № 291-ФЗ), цель которого, в свою очередь, – взять курс на повышение привлекательности инвестиционной деятельности в названных районах.

Зарегистрировать компанию в специальных административных районах – остров Русский в Приморском крае и остров Октябрьский в Калининградской области – могут иностранные организации. Им предоставят статус международной компании при выполнении ряда условий. Например, иностранная организация должна:

- вести деятельность на территории нескольких государств, в том числе в России;

- инвестировать в Россию минимум 50 млн руб. в течение полугода с даты регистрации международной компании;

- быть создана в государстве-члене или наблюдателе Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) или члене Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (Манивэл).

- не являться кредитной организацией, некредитной финансовой организацией, оператором платёжных систем и оператором услуг платёжной инфраструктуры.

Чтобы международная компания могла воспользоваться налоговыми преимуществами специальных административных районов, ей нужно получить статус международной холдинговой компании. Для этого она должна одновременно соответствовать таким условиям:

- 1) иностранная организация, на основе которой была образована международная компания, создана до 2018 г.;

- 2) контролирующие лица иностранной организации, на основе которой была создана международная компания, стали таковыми до 2017 г.;

- 3) международная компания не позднее 15 рабочих дней со дня её регистрации в РФ представила в свою налоговую инспекцию такие документы и сведения:

- финансовую отчётность иностранной организации за последний завершившийся до даты регистрации финансовый год;

- положительное аудиторское заключение;

- сведения о контролирующих лицах международной компании [3].

Налоговыми преимуществами, которыми могут пользоваться структуры с международными холдинговыми компаниями, являются [4]:

- дивиденды, полученные международной холдинговой компанией, будут облагаться налогом на прибыль по нулевой ставке. Для этого должен выполняться ряд условий. Так, на день принятия решения о выплате дивидендов международная холдинговая компания должна непрерывно владеть на праве собственности в тече-

ние не менее чем одного года не менее чем 15%-ным вкладом в уставном капитале организации, которая выплачивает дивиденды;

- дивиденды, которые выплачены международной холдинговой компанией иностранным лицам, будут облагаться налогом на прибыль по ставке 5%. Для применения этой нормы также установлен ряд условий. Например, международная холдинговая компания на дату выплаты дивидендов должна быть публичной компанией;

- доходы от продажи акций или долей участия в российских или иностранных организациях, которые получает международная холдинговая компания, будут облагаться налогом на прибыль по нулевой ставке. Для этого также должен выполняться ряд условий;

- прибыль международной холдинговой компании не будет учитываться при расчёте прибыли контролирующего её лица;

- международная холдинговая компания не должна будет учитывать в своей налоговой базе прибыль её контролируемых компаний. Для этого необходимо будет также выполнить ряд условий.

Закон, устанавливающий налоговые преимущества, уже вступил в силу. Нововведения, касающиеся налога на прибыль, начнут действовать с 2019 г.

Управляющим агентом САР как формы территориального развития экономики является управляющая компания САР. К ней, согласно комментируемому Закону, относится российское юридическое лицо, которое создаётся в САР и на которое возложены функции по обеспечению функционирования специального административного района.

Особая оговорка в пункте 4 статьи 2 Закона устанавливает, что управляющей компанией САР на территории острова Русский является управляющая компания территории опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа или её дочернее общество. В настоящее время такой управляющей компанией является АО «Корпорация развития Дальнего Востока». Важно отметить, что таким образом «Корпорация развития Дальнего Востока» аккумулирует в себе три формы территориального развития экономики: ТОСЭР на территории федерального округа, САР на острове Русский, свободный порт Владивосток. Такая ситуация в очередной раз подтверждает предположение о развивающемся комплексном подходе к развитию особых территорий, к которым относятся российский эксклав – Калининградская область и Дальний Восток как требующий развития макрорегион [5].

В рамках данного закона иностранное юридическое лицо заключает договор об осуществлении деятельности. Данное соглашение имеет статус гражданско-правового договора, на который распространяются требования действующего законодательства в части, не урегулированной специальным федеральным законом.

В законе, на данный момент, отдельное упоминание заслуживает арбитражное соглашение о передаче споров, вытекающих из договора об осуществлении деятельности, в третейский суд, администрируемый постоянно действующим арбитражным учреждением. Передача споров, вытекающих из договоров об осуществлении деятельности, в третейский суд, образованный сторонами для разрешения конкретного спора, не допускается. Арбитражные соглашения о передаче споров, вытекающих из договоров об осуществлении деятельности, в третейский суд, образованный сторонами для разрешения конкретного спора, являются недействительными (п. 2 ст. 12 ФЗ). В остальном это обычный гражданско-правовой договор, однако интерес в том, что согласно ст. 13 ФЗ управляющая компания заключает данный договор об осуществлении деятельности.

Другими словами, мы наблюдаем ситуацию, когда договор с иностранным юридическим лицом заключает не государственный орган, а частное юридическое лицо.

Помимо указанных нововведений на территории дальневосточного региона также функционирует режим Свободного порта Владивосток.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» под таковым понимается часть территории Приморского края, на которой в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности.

В пределах действия СПВ устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности. Данные меры, касающиеся предпринимателей, действуют только лишь для резидентов СПВ. Предоставление льгот только резидентам СПВ несёт в себе неопределённость с точки зрения части 1 статьи 8 Конституции РФ, которая предполагает поддержку конкуренции.

Налоговые, административные и таможенные преференции, которые доступны только для резидентов СПВ, делают невозможным создание равных условий для ведения предпринимательской деятельности на территории действия СПВ.

Хозяйствующий субъект, являясь резидентом СПВ, может реализовать свои товары, услуги по более выгодным ценам, имея у себя в «багаже» налоговые каникулы и проходя административные процедуры более безболезненно, нежели другие предприниматели этого региона. Здесь может ставиться вопрос о том, каким образом будет поддерживаться конкуренция и не будет ли нарушаться равноправие, которое должно присутствовать в бизнесе, не говоря уже о поддержке конкуренции, которая прямо прописана в Конституции Российской Федерации, как уже было упомянуто выше.

Касаемо вопроса, кто и каким образом осуществляет управление СПВ, скажем, что непосредственное управление СПВ осуществляется управляющей компанией, АО «Корпорация развития Дальнего Востока». Правовой статус управляю-

щей компании СПВ является крайне сомнительным решением с точки зрения гражданского и корпоративного права, а также несёт в себе противоречивые черты. Управляющая компания создана Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, что ещё раз подтверждает несостоятельность данной идеи. Корпоративное управление компании, а также дочерних и зависимых от неё компаний не вносит упорядоченности в российское гражданское право.

Следует отметить, что в Федеральном законе «О свободном порте Владивосток» отсутствуют положения, которые предполагали бы ответственность управляющей компании.

В итоге из вышесказанного вытекает ряд вопросов:

1. Какой статус у данного юридического лица?
2. Что будет, если будет принято решение о ликвидации данного юридического лица, договор об осуществлении деятельности прекращает своё существование?
3. В чём необходимость создавать в данном формате юридическое лицо?

Это не полный перечень вопросов, которые возникают при ознакомлении с федеральным законом.

Свои полномочия управляющая компания осуществляет не только самостоятельно, также через свои дочерние общества. Размер долей управляющей компании в уставном капитале дочерних обществ не может быть менее 51%, которые именуется как «дочернее хозяйственное общество», следовательно, на них распространяется действие ст. 67.3 ГК РФ, согласно которой:

- Управляющая компания несёт ответственность солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключённым последним во исполнение указаний или с согласия управляющей компании, однако дочернее общество по долгам управляющей компании не отвечает;

- В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине управляющей компании последняя несёт субсидиарную ответственность по его долгам.

- Участники (акционеры) дочернего общества вправе требовать возмещения управляющей компанией убытков, причиненных её действиями или бездействием дочернему обществу.

Однако часть вопросов правового статуса дочернего общества управляющей компании остаются неурегулированными. Например, до сих пор не установлена целевая правосубъектность дочернего общества. Не закреплены особенности порядка отчуждения акций дочернего общества, однако их следовало бы установить, как полагают некоторые авторы [6], чтобы избежать чрезмерного иностранного присутствия в организации, которая осуществляет публично правовые функции.

Ещё одним немаловажным аспектом являются взаимоотношения управляющей компании с органами местного самоуправления. Федеральный закон от

29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» предусматривает передачу части полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований – управляющей компании, а именно: связанных с выполнением функции по обеспечению размещения объектов инфраструктуры ТОР (п. 1 ст. 10). К таким функциям относятся: организация на ТОР транспортного обслуживания, электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения и др., что частично входит в вопросы местного значения, которые относятся к ведению муниципальных образований. Пунктом 4 ст. 10 указанного закона предусмотрено заключение соглашения о передаче ряда полномочий от городских и сельских поселений управляющей компании. Пункт 5 ч. 1 ст. 8 этого же закона устанавливает, что управляющая компания ТОР выполняет функции многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг на территории опережающего социально-экономического развития, в порядке, установленном Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [7].

Анализ указанных норм приводит к следующим выводам:

- нормы, предусматривающие полную или частичную передачу полномочий органов местного самоуправления коммерческой организации, вступают в противоречие с главой 8 Конституции РФ и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым вопросы местного значения должны решаться населением самостоятельно. Препятствие в реализации указанного права – недопустимо;

- нормы, согласно которым полномочия органов местного самоуправления городского и сельского поселения управляющей компании передаются, а городских округов не передаются, однако на их территории тоже могут быть созданы ТОР [1].

Согласно уставу Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока» (далее – Общество) учреждено Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом в результате преобразования государственного унитарного предприятия «Московская материально-техническая база Министерства путей сообщения Российской Федерации» в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – Федеральный закон «Об акционерных обществах») в открытое акционерное общество «Московская материально-техническая база».

Акционерное общество «Московская материально-техническая база» переименовано в акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2015 № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции управления территориями опережающего социально-экономического развития в субъек-

тах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа».

Общество является правопреемником прав и обязанностей акционерного общества «Московская материально-техническая база». Единственным акционером Общества является Российская Федерация в лице Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока» является непубличным акционерным обществом. Общество учреждено на неограниченный срок.

Получается, что управляющая компания – это непубличное акционерное общество, где имущество принадлежит данному юридическому лицу, частное коммерческое юридическое лицо.

Государство наделило функциями государственного органа (правом от имени государства заключать соглашение об инвестиционной деятельности) частную компанию.

Если бы государство оперировало унитарным предприятием или уполномоченным органом, как гражданско-правовой стороной в договоре, то, по мнению авторов, это было бы более уместно, так как имущество в данном случае остаётся либо на балансе государства, либо государство остаётся его собственником. В случае изменения, все решения государства принимаются на основании решения исполнительного органа, как и передача его полномочий другому органу, а инвестиционная компания заключает соглашение с государством.

Доводы о том, что инвесторам привычней данная организационная форма, чем унитарная, или заключение соглашения напрямую с уполномоченным органом, авторы считают не состоятельными, поскольку государство создало специальную административную территорию и является правообразующим актором, а управляющая компания выполняет сугубо технические и иные задачи. Кроме того, в иных специальных экономических зонах управляющая компания не заключает данные или похожие соглашения с резидентами; почему в данном случае государство отошло от данных положений – не ясно.

Иронию вызывает, в том числе, и ситуация, когда корпорация, согласно действующему законодательству РФ, признаётся юридическим лицом, где его участники могут участвовать в управлении данной организацией, а в случае её коммерческого характера – получать и распределять прибыль. Формально акционерное общество является по своей сути корпорацией, но 100 %-ное участие государства приводит к обратному эффекту, а также факт, что государство указывает в названии слово *корпорация*, как и в иных случаях (государственная корпорация внешнеэкономической деятельности «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»). Какую коммерческую деятельность будет осуществлять данная организация – пока не ясно.

И это приводит ещё к одному интересному выводу, что государство фактически передаёт часть своих полномочий частному юридическому лицу, получается, что инвесторы заключают соглашение с частным юридическим лицом, которое ведёт реестр участников, осуществляет консультационные услуги, занимается содержанием и развитием материально-технической базы специальной административной территории. Государство делает ставку на специальные зоны, в Приморском крае действуют три из них, создаёт преимущества их участникам, даёт определённые привилегии в плане проведения проверок, график проверок проводится с уведомлением управляющей компании, которая может выступать в суде как представитель данных резидентов.

Кроме того, из данных законов не ясно, как будет реализовываться созданная или приобретённая продукция: если она уйдёт вся на экспорт или не выйдет за пределы территорий – это одна ситуация, если она будет участвовать в сложившихся экономических отношениях – не будет ли это нарушением антимонопольного законодательства, поскольку у остальных юридических лиц нет данных преимуществ и специальной управляющей компании, которая будет создавать для них удобные условия ведения бизнеса.

Сначала государство создаёт специальные экономические зоны, чтобы они стали точками роста в регионе, потом для развития создается управляющая компания, которую оно полностью контролирует, но в форме частного коммерческого лица, потом даёт ей широкие полномочия и в дальнейшем передаёт функции, которые, как считают авторы, необходимо оставить за государством. Государство создаёт корпоративную экономику, где переплетаются частное и государственное, экономику, параллельную действующей, и, по крайней мере, возникают вопросы, как это будет в дальнейшем функционировать и соответствовать Конституции РФ, где не предусмотрена возможность передачи государством своих функций частным компаниям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России : монография / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 301 с.
2. Жигачев, А. В. Коротко о новых «русских офшорах» [Электронный ресурс] // ПРАВОСоветник. – 2018. – № 10. – С. 24–26. – Режим доступа: <https://www.tls-cons.ru/upload/zhurnal-pravosovetnik/pravosovetnik-10-2018.pdf>.
3. Острова Русский и Октябрьский – российская альтернатива офшорам [Электронный ресурс] : обзор // КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303607/.

4. О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – 6 авг., № 32 (ч. I). – Ст. 5084.

5. Дидикин, А. Б. Российские «офшоры»: новые правила ведения бизнеса: экспертный комментарий / А. Б. Дидикин, А. В. Юдкин. – Екатеринбург : Издательские решения, 2018. – 36 с.

6. Алексеенко, А. П. Управляющая компания территории опережающего развития: особенности правового положения // Юрист. – 2015. – № 21. – С. 134–147.

7. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – 2 авг., № 31. – Ст. 4179.

REFERENCES

1. Khabrieva T. Ya., Tikhomirov Yu. A., Andrichenko L. V. et al.; Tikhomirov T. Ya., ed. *Gosudarstvenno-pravovye osnovy uskorennoogo razvitiya Dal'nego Vostoka Rossii: monografiya* [State-legal foundations of the accelerated development of the Russian Far East: monograph]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2018. 301 p.

2. Zhigachev A. V. Korotko o novykh «russkikh ofshorakh» [Briefly about the new «Russian offshore»]. *PRAVOsovetnik*, 2018, no. 10, pp. 24–26. Available at: <https://www.tls-cons.ru/upload/zhurnal-pravosovetnik/pravosovetnik-10-2018.pdf> (accessed 20 December 2018).

3. The Russian Island and October Island – the Russian alternative to offshore: overview. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303607 (accessed 20 December 2018). (In Russian).

4. On special administrative districts in the territories of the Kaliningrad region and Primorsky Territory: The Federal Law of August 3, 2018 no. 291-FL. *Collection of the Legislation of the Russian Federation*, 2018, August 6, no. 32 (Part I), art. 5084. (In Russian).

5. Didikin A. B., Yudkin A. V. *Rossiiskie «ofshory»: novye pravila vedeniya biznesa: ekspertnyi kommentarii* [Russian «offshores»: new rules for doing business: expert commentary]. Ekaterinburg: Izdatel'skie resheniya Publ., 2018. 36 p.

6. Alekseenko A. P. Upravlyayushchaya kompaniya territorii operezhayushchego razvitiya: osobennosti pravovogo polozheniya [The management company of the territory of advanced development: features of the legal status]. *Yurist*, 2015, no. 21, pp. 134–147.

7. On the organization of the provision of state and municipal services: Federal Law of July 27, 2010 no. 210-FL. *Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2010, August 2, no. 31, art. 4179.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ FOREIGN EXPERIENCE

УДК: 35.07(510)

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2018-1-2/104-119

В. В. Сонин¹

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

E-mail: vsonin@yahoo.com

«ДВУЛИКИЙ ЦЕРБЕР»: КИТАЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЕ

Аннотация. В статье описываются традиционные основания государственного контроля в Китае, его современное состояние в Китайской Народной Республике, а также содержание и значение проводимой в настоящее время реформы государственного контроля. В древнем Китае существовала мощная система контрольных органов в составе цензората и советников, отличавшаяся организационной самостоятельностью от административного аппарата, высоким статусом и профессионализмом чиновников, разнообразием форм контроля и разветвлённой сетью органов на местах. Опыт функционирования традиционного китайского контрольного аппарата был положен Сунь Ятсеном в основу организации контрольной власти – одной из пяти ветвей власти в его оригинальной теории властей, которая реализована в настоящее время на Тайване. В КНР контрольные органы до недавнего времени были представлены партийными комиссиями по проверке дисциплины, органами административного контроля, контрольными подразделениями прокуратуры и т.д. Основным звеном был тандем Центральной комиссии по проверке дисциплины КПК и Министерства контроля – единый комплекс контрольных органов, являвшийся локомотивом проводимой антикоррупционной кампании. При этом органы административного контроля имели слишком узкую сферу деятельности, недостаточную самостоятельность, находились в двойном подчинении и зависимости от объектов контроля. Реформа государственного контроля призвана консолидировать

¹ Вадим Вадимович Сонин, Ph.D. in Law, научный сотрудник Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Сонин В. В. «Двуликий Цербер»: китайский государственный контроль и его реформирование // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 104–119.

государственный контрольный аппарат путём слияния органов административного контроля и контрольных подразделений прокуратуры в системе государственных контрольных комиссий, формируемых собраниями народных представителей, образующих единую централизованную систему и контролирующую всех государственных служащих. Результатом реформы стало восстановление традиционно высокого статуса контрольных органов и формирование новой подсистемы государственных органов – нового центра политической власти. Этот эксперимент также привел к самому масштабному преобразованию государственного аппарата КНР со времён основания республики и внесению изменений в конституцию.

Ключевые слова: Китай, КНР, государственный контроль, коррупция, анти-коррупционная кампания, политическая реформа, административная реформа, конституция.

Vadim V. Sonin¹

Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia

E-mail: vsonin@yahoo.com

“TWO-FACED CERBERUS”: STATE CONTROL AND ITS REFORM IN CHINA

Abstract. The main purposes of this article are to analyze the traditional foundations for state control in China, to characterize the current situation with state control in the People's Republic of China, and to describe the content and significance of the ongoing state control reform. In ancient China, there was a powerful system of supervisory bodies in the subsystems of the censorship and advisers, characterized by organizational independence from the administrative apparatus, the high status and professionalism of officials, the variety of forms of control and the extensive network of local control bodies. The experience of the traditional Chinese control apparatus was laid by Sun Yat-sen into the basis of the control authority, one of the five branches of power in his original theory of power, which is currently implemented in Taiwan. In the PRC, the supervisory bodies are represented by party commissions for discipline inspection, administrative control bodies, control units of the prosecutor's office, etc. The center included the tandem of the Central Commission for Discipline Inspection of the Communist Party of China and the Ministry of Control – a single set of control bodies, which was the engine of the ongoing

¹ Vadim V. Sonin, Ph.D. in Law, postdoctoral researcher at School of Law of Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Sonin V. V. “Two-faced Cerberus”: state control and its reform in China // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2018. N 4. P. 104–119.

anti-corruption campaign. At the same time, the administrative control bodies had a very narrow a field of activity; they were not sufficiently independent and were in double subordination and dependence on the objects of control. The reform of state control was called upon to consolidate the state control apparatus by merging the bodies of administrative control and control departments of the prosecutor's office in the system of state control commissions formed by assemblies of people's representatives, building a unified centralized system and controlling all civil servants. The result of reforms is supposed to restore the traditionally high status of control bodies and to establish a new subsystem of state bodies - a new center of political power. This experiment also leads to the most ambitious transformation of the state apparatus of the People's Republic of China since its establishment and amendment of the constitution. The paper was written on the basis of Chinese legislation and other official documents, as well as the works of Chinese and Russian researchers.

Key words: China, PRC, state control, corruption, anticorruption campaign, political reform, administrative reform, constitution.

Восточноазиатские государства, сформировавшиеся под влиянием китайской политико-правовой культуры, придают особое значение контролю как виду государственной деятельности [1, с. 126; 2, с. 161]. Такое внимание уходит корнями в идеологию легизма, в котором контроль считался необходимой предпосылкой для поощрений и наказаний – основы государственного управления. Признающие разделение властей государства даже выделяют отдельную контрольную ветвь, социалистические страны создают мощные системы контрольных органов. Китай как исторический центр дальневосточной государственно-правовой традиции привлекает особое внимание в связи с развернувшимися там процессами реформирования системы государственного контроля. Этот эксперимент привёл к самому масштабному преобразованию государственного аппарата КНР со времён учреждения республики, внесению изменений в конституцию и созданию самостоятельной системы контрольных органов.

Зарождение контрольных органов в Древнем Китае принято связывать с периодом Сражающихся Царств (*Чжаньго*), когда в царстве Цинь (будущая династия Цинь) появились должности цензора (*юйши*) и инспектора государственных налогов (*гочжэньцзянь*). Цензор первоначально был личным секретарём царя (*вана*), делавшим записи и ответственным за хранение документов. Благодаря этому он хорошо знал всех чиновников государства и в качестве «глаз и ушей» правителя приобрёл контрольные функции [8, с. 188].

Наивысшего расцвета традиционная китайская модель контрольного аппарата достигла при династии Тан. В этот период контрольный аппарат состоял из двух частей: контрольной системы (цензорат) и системы увещаний (советники императора). Цензоры исправляли злоупотребления чиновников, восстанавливали государственный порядок, осуществляли контроль посредством возбуждения дел против отдельных чиновников. Советники же занимались увещанием императора и других начальствующих лиц, сверяли и возвращали для пересмотра их распоряжения.

Цензорат (*юйшитай*), возглавлявшийся начальником цензората (*юйши дафу*) и его заместителем – главным цензором (*юйши чжунчэн*), состоял из трёх палат: высокой палаты (*тайюань*) из 4 цензоров, занимавшихся контролем и выявлением злоупотреблений всех чиновников, ведением расследований и судебных тяжб, дворцовой палаты (*динюань*) из 6 цензоров, делавших доклады императору и расследовавших нарушения закона в столице, а также контрольной палаты (*чаюань*) из 10 цензоров, проводивших инспекционные проверки по областям и уездам, а также назначавших наказания. Между этими тремя палатами было налажено разделение труда на основе взаимодействия и пересечения функций, что позволило сформировать независимую от административного аппарата систему контроля.

«Система увещаний» при династии Тан включала ряд советников, имевших право во время аудиенции указывать императору на ошибки. В их ведение входило составление докладов с «иносказательными порицаниями», сопровождение императора в составе свиты, выявление несвоевременных или не сообразных морали действий и решений с обсуждением наиболее важных вопросов в присутствии императора или подачей докладов по менее важным. Институт советников способствовал некоторому ограничению произвола императорской власти, обеспечивал стабильность и долговременность династического правления. Таким образом, цензоры контролировали и исправляли действия и решения нижестоящих чиновников, в то время как советники выправляли повеления и указы императора, образуя в целом полноценный контрольный аппарат [9, с. 149–150].

Традиционный китайский контрольный аппарат обладал рядом особенностей, делавших его весьма эффективной системой:

Во-первых, государственный контроль пользовался организационной самостоятельностью. Вертикально соподчинённые органы контроля и надзора не зависели от административных и других органов. Начиная с Западной Хань и вплоть до Цин местные контрольные органы неизменно были напрямую подчинены центральному правительству, образуя вертикально соподчинённую систему органов от императора до местных чиновников [10, с. 69].

Во-вторых, чиновники контрольных ведомств были наделены высоким статусом. Действовала жёсткая система отбора кандидатов на основе экзаменов, к чи-

новникам предъявлялись высокие требования. Цензорами зачастую назначали людей простого происхождения, которые более ревностно следили за знатными и богатыми чиновниками административного аппарата. Цензоры были наделены широкими полномочиями, имели право непосредственно разрешать дела и назначать наказания [11, с. 80].

В-третьих, существовали разнообразные формы контроля, такие как проверка жалоб, возбуждение дел против чиновников, проведение дознания, регулярные выездные проверки в ведомствах, рассмотрение важных политических дел в личном присутствии императора, проверка выполнения установленных показателей деятельности, направление постоянных инспекционных групп на места и т.д. Кроме того, во избежание снижения эффективности системы контроля многие династии практиковали институты встречного и взаимного контроля. Встречный контроль осуществлялся чиновниками из не входящих в контрольный аппарат ведомств, тогда как взаимный контроль друг за другом вели представители различных контрольных органов [9, с. 152].

В-четвертых, в императорском Китае действовала разветвлённая сеть контрольных органов на местах. Исторически территория страны была разделена на несколько округов, в которые регулярно направлялись инспекционные группы цензора для проверки исполнения правительственных указов, наказания чиновников за мздоимство и другие злоупотребления, приёма народных жалоб и обращений и т.д. При некоторых династиях учреждались постоянные контрольные органы (инспекции) на местах (например, при Сун, Юань и т.д.) [11, с. 81].

Основатель Китайской республики Сунь Ятсен высоко оценивал древнекитайский аппарат контроля, в особенности право цензора (контролёра) возбудить дело против чиновника. Он, в частности, писал: «...недопущение монопольного отправления власти, указание на ошибки и увещевание вышестоящего (вплоть до императора) представляет собой оптимальный способ согласования свободы и власти» [9, с. 149]. В 1906 г. Сунь Ятсен сформулировал свою версию теории разделения властей, где наряду с традиционными (законодательной, представительной и судебной) предложил выделить также экзаменационную и контрольную власть. Контрольная власть в его представлении должна была «ведать контролем и наблюдением за исправным несением чиновниками их обязанностей». В отличие от императорских цензоров старого Китая или парламентов государств конституционной традиции, контрольный орган, по мысли Сунь Ятсена, должен быть независимым [3, с. 119]. Система разделения пяти властей была реализована в Конституции Китайской Республики 1947 г., действующей до настоящего времени на Тайване. Согласно ст. 90 данной конституции, контрольную ветвь власти в государстве возглавляет Палата контроля, которая осуществляет разрешительные

полномочия, а также рассматривает дела по порицанию и аудиту [4, с. 416; 5, с. 382–384].

Государственный контроль в Китайской Народной Республике

С образованием КНР в 1949 г. при Государственном административном совете КНР был создан Комитет народного контроля для проверки злоупотреблений правительственных органов и их должностных лиц. На пяти уровнях, начиная от центрального правительства и вплоть до уездного, были созданы комитеты народного контроля, осуществлявшие расследование и рассмотрение дел, исправление злоупотреблений, дачу рекомендаций, назначение дисциплинарных взысканий и иные полномочия.

После издания Конституции КНР 1954 г. Комитет народного контроля был преобразован в Министерство контроля, получившее новые функции оценки работы ведомств и проведения аудита. В период «культурной революции» контрольные органы, подобно всему государственному аппарату, были дезорганизованы, а их функции перешли к комиссиям по проверке партийной дисциплины. Министерство контроля было восстановлено лишь в 1987 г. в качестве «государственного лица» Центральной комиссии по проверке дисциплины (ЦКПД) КПК. Тогда же получил своё закрепление принцип совместной работы административных контрольных органов и партийных дисциплинарных комиссий [11, с. 81]. С 1993 г. ЦКПД и Министерство контроля стали действовать сообща, издавая совместные решения под двумя подписями. В настоящее время единый комплекс органов осуществляет двойную функцию – партийно-дисциплинарный и административный контроль [12]. Таким образом, в период существования КНР система государственного контроля во главе с Комитетом народного контроля была сначала упразднена в ходе «культурной революции» с передачей её функций комиссиям по проверке партийной дисциплины, а с началом реализации политики реформ и открытости – восстановлена в усечённом виде «административного контроля».

В соответствии с Конституцией КНР 1982 г. государственный аппарат строится на основе единства и централизации органов государственной власти. Высшим органом государственной власти и источником легитимности всех других государственных органов является Всекитайское Собрание Народных Представителей (ВСНП). Именно оно формирует основные подсистемы государственных органов – государственного управления (во главе с Госсоветом КНР), суда (Верховный Народный Суд КНР) и прокуратуры (Высшая Народная Прокуратура КНР). Эти подсистемы сокращенно обозначались как «правительство и две палаты» (一府两院), составляя основу функционального разграничения государственной власти. Основной государственный контрольный орган – Министерство контроля –

до реформы 2018 г. входил в подсистему органов управления, поэтому осуществлявшийся им административный контроль назывался в китайской теории «внутри-системным» – он распространялся лишь на органы государственного управления. «Внутрисистемный» контроль считался недостаточно эффективным в силу организационной и финансовой зависимости местных контрольных органов от объектов контроля – народных правительств соответствующего уровня, а также чрезмерно узкой сферы его осуществления. Институциональным средством повысить эффективность контроля считалось повышение его статуса и преобразование из «внутри-системного» в «межсистемный» (переход от административного к государственному контролю), что требовало выделения контрольных органов в отдельную подсистему, формируемую собраниями народных представителей и ответственную непосредственно перед ними (формула «一府一会两院» – «одно правительство, одна комиссия и две палаты»).

До недавнего времени основным контрольным органом и «локомотивом» антикоррупционной кампании в КНР являлась ЦКПД КПК и подчинённые ей местные комиссии по проверке дисциплины. ЦКПД осуществляет партийный контроль дисциплины членов КПК, действуя на основе партийных нормативных актов о дисциплинарной ответственности. «Государственным лицом» ЦКПД было Министерство контроля КНР, входившее в систему органов государственного управления во главе с Госсоветом КНР. Возглавлявший его министр одновременно являлся заместителем секретаря ЦКПД КПК. Министерство действовало на основе специального Закона КНР «Об административном контроле» от 9 мая 1997 г. В соответствии со ст. 2 данного закона министерство «осуществляет контроль за органами государственного управления и их должностными лицами, а также за иными назначаемыми органами государственного управления лицами». Если возглавляемая ЦКПД система комиссий по проверке дисциплины охватывала всех членов КПК, то министерство контролировало отнюдь не всех государственных служащих, вне сферы его внимания оставались должностные лица системы собраний народных представителей, правоохранительных органов, государственных учреждений и госпредприятий и т.д. [6, с. 303–306]. На местах контрольные органы народных правительств уровня уезда и выше осуществляли контроль в пределах своей административно-территориальной единицы и несли ответственность перед правительством соответствующей единицы и вышестоящим контрольным органом (принцип двойного подчинения).

Помимо комиссий по проверке партийной дисциплины и органов административного контроля контрольной деятельностью занималась также прокуратура (управление по противодействию коррупции, подразделения по борьбе с нарушением прав с использованием служебного положения и по профилактике служебной

преступности) [7, с. 57–58], органы Госсовета КНР (Государственное ревизионное управление, Государственное управление по предупреждению коррупции), управление по противодействию отмыванию денег при Народном банке Китая и др. Соборы народных представителей, органы общественной безопасности, суды и иные правоохранительные органы также были наделены соответствующими полномочиями в сфере расследования и рассмотрения коррупционных дел [12].

Таким образом, в результате «культурной революции» и других исторических потрясений XX в. традиционная система государственного контроля в КНР была серьёзным образом деформирована и до недавнего времени сохраняла ряд структурных дефектов. Во-первых, в условиях сосуществования административного и партийного дисциплинарного контроля государственный сектор контрольного аппарата оставался разобщённым. Кроме того, контрольные органы находились в двойном подчинении у местных правительств и вышестоящих контрольных органов, что негативно сказывалось на их самостоятельности и эффективности работы. Во-вторых, сфера административного (государственного) контроля была слишком узка и не включала государственных служащих из системы собраний народных представителей, правоохранительных органов, должностных лиц государственных учреждений и предприятий [10, с. 67]. В-третьих, финансирование контрольных органов зависело от местных властей, в связи с чем самостоятельность первых была явно недостаточна, средства контроля ограничены, преобладал последующий контроль в ущерб профилактическому. Сложившаяся статусная асимметрия партийного и государственного контроля приводила к значительным трудностям в ходе проводимой в Китае антикоррупционной кампании и стала причиной масштабной реформы государственного контроля.

Содержание и значение реформы государственного контроля

В настоящее время китайская антикоррупционная кампания переориентируется с противодействия проявлениям коррупции на борьбу с её причинами. При этом, несмотря на необычайное усиление внутривластного контроля после 18-го Съезда КПК 2012 г., контроль за государственным аппаратом и государственными служащими до недавнего времени практически не претерпевал изменений. Образовалась «мёртвая зона» в части контроля служебной дисциплины беспартийных государственных служащих. В связи с этим началась подготовка реформы, направленной на укрепление и консолидацию контрольного аппарата. В январе 2015 г. на заседании парткома ПК ВСНП было заявлено: «Следует ускорить работу по внесению поправок в закон об административном контроле, чтобы создать правовую основу для формирования системы государственного контроля, охватывающей все государственные органы и государственных служащих».

В начале 2016 г. на 6-м пленуме ЦКПД 18-го созыва генеральный секретарь КПК Си Цзиньпин заявил о необходимости совершенствования контрольного механизма, перепроектирования высших уровней системы контроля, усиления как партийного самоконтроля, так и контроля за государственным аппаратом, выстраивания организационной структуры контроля в общегосударственном масштабе, формирования системы государственного контроля, полностью охватывающей государственные органы и государственных служащих [13, с. 40]. В коммюнике 6-го пленума ЦК КПК 18-го созыва контрольные органы были впервые поименованы как отдельная разновидность государственных органов и поставлены в иерархии сразу после органов государственного управления, перед судами и прокуратурой [14]. Последнее сигнализировало о намерении выделить контрольные органы в отдельную систему и придать им особый статус.

Целью реформы стало распространение государственного контроля на всех служащих, осуществляющих полномочия государственной власти. Иными словами, модель партийного дисциплинарного контроля распространилась на всех государственных служащих, в том числе из систем собраний народных представителей, народных политических консультативных советов, правоохранительных и судебных органов, государственных учреждений, руководителей государственных предприятий, административных работников государственных школ, университетов и больниц. Другой момент реформы состоял в перенесении акцента с проверки «партийной дисциплины» на контроль соблюдения законодательства (о государственной службе, антикоррупционного и т.д.). Если внутрипартийный контроль зиждется на формуле «руководить партией на основе дисциплины», то государственный контроль основан на принципе «руководить всем на основе закона». Эта система «двойного повсеместного контроля» позволила избежать сохранения зон неподконтрольности администрации, а также сузить сферу дискреции субъектов политической власти. С точки зрения легитимности новые контрольные комиссии из сугубо административных органов трансформировались в органы с производной демократической легитимностью, что позволило преодолеть проблему слабости внутриведомственного контроля и повысило статус субъектов контроля в соотношении со статусом его объектов [15].

7 ноября 2016 г. Секретариат ЦК КПК опубликовал «Проект проведения эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян» [16], в котором провинциальным (городским) собраниям народных представителей было предложено сформировать контрольные комиссии для реализации функций специализированных органов государственного контроля. 25 декабря проект был утвержден в форме решения ПК ВСНП [17]. Решение предусматривало совместное издание обязательных предписаний контрольными комиссиями и комиссиями по проверке партийной дисциплины (принцип «двойной подписи»). Кроме того, оно предписывало обеспечить взаимодействие

контрольных комиссий с правоохранительными органами (судами, прокуратурой, полицией). Выбор регионов для проведения эксперимента не случаен: в Пекине внедрение контрольных комиссий Си Цзиньпин мог контролировать лично, а в Чжэцзяне у него оставались личные связи и опыт борьбы с коррупцией со времён пребывания там на разных должностях в 2002–2007 гг. Проведение эксперимента, как указывалось в официальном разъяснении Решения ПК ВСНП, было ограничено мартом 2018 г., когда должен был быть принят закон «О контроле» [18].

Контрольные комиссии формируются провинциальными (городскими) собраниями народных представителей (СНП) в качестве специализированных органов государственного контроля. Хотя принцип двойного подчинения контрольных комиссий (соответствующему СНП и вышестоящей контрольной комиссии) сохранился, однако СНП в нынешнем виде представляют собой достаточно аморфные органы, которые не смогут оказывать на комиссии такого сильного давления, как ранее местные народные правительства на свои контрольные управления. Контрольные комиссии осуществляют полномочия по контролю, проведению расследований, наложению взысканий и в своей работе взаимодействуют с правоприменительными и правоохранительными органами [13, с. 41].

Система государственного контроля по закону 2018 года

В развитие вышеуказанного эксперимента 20 марта 2018 г. был принят Закон КНР «О контроле», создавший в Китае новую подсистему государственных органов – государственные контрольные комиссии.

Согласно ст. 3 закона, контрольные комиссии всех уровней представляют собой специализированные органы, которые осуществляют функцию государственного контроля в отношении всех государственных служащих и лиц, осуществляющих полномочия публичной власти, расследуют служебные преступления и правонарушения, ведут антикоррупционную работу и строительство неподкупной администрации, охраняют авторитет конституции и закона. Контрольные комиссии в соответствии с требованиями законодательства осуществляют контрольные полномочия и свободны от вмешательства органов государственного управления, общественных организаций и отдельных лиц. Контрольные комиссии осуществляют расследование служебных правонарушений и преступлений в условиях взаимодействия и взаимного контроля с судами, прокуратурой и правоохранительными органами.

В ст. 6 закона определены принципы работы контрольных комиссий: борьба с причинами и проявлениями [коррупции], комплексное воздействие, усиление ответственности, строгое наказание за коррупцию, углубление реформ, построение правового государства, эффективное ограничение и контроль власти; усиление правового и нравственного воспитания, продвижение положительных начал тради-

ционной китайской культуры, создание эффективного механизма «невозможности, неспособности, нежелания» осуществлять коррупционную деятельность.

Во главе системы контрольных комиссий стоит Государственная контрольная комиссия КНР. Местные комиссии создаются в провинциях, автономных районах, городах центрального подчинения, автономных волостях, уездах и автономных уездах, городах и городских районах.

Государственная контрольная комиссия формируется Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП) КНР и отвечает за осуществление государственного контроля в масштабах всей страны. Она состоит из председателя, нескольких заместителей председателя и членов комиссии. Председатель избирается ВСНП, заместители председателя и члены комиссии назначаются Постоянным комитетом (ПК) ВСНП по представлению председателя комиссии. Местные контрольные комиссии формируются собраниями народных представителей соответствующего уровня.

Контрольные комиссии осуществляют следующие функции:

1. Контроль и надзор за антикоррупционным обучением государственных служащих, исполнением ими своих должностных обязанностей в соответствии с законом и справедливостью, неподкупностью при отпавлении власти и в повседневной работе, а также за соблюдением норм нравственности.

2. Расследование случаев коррупции и взяточничества, превышения полномочий, халатности, использования служебного положения в личных целях, распределения государственных заказов с использованием служебного положения, растраты государственного имущества и средств и других служебных преступлений.

3. Привлечение к дисциплинарной ответственности государственных служащих-правонарушителей, привлечение к ответственности руководящих работников за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, направление результатов расследования служебных преступлений в прокуратуру для проведения проверки и передачи дела в суд; выдача предписаний подконтрольным органам и организациям.

Особенностью организации деятельности контрольных комиссий является их право на постоянной основе создавать контрольные подразделения и направлять контролёров в подконтрольные органы КПК, государственные органы соответствующего уровня, в другие наделённые властными полномочиями организации и учреждения, а также подконтрольные административно-территориальные единицы и государственные предприятия.

В сферу государственного контроля включены следующие категории государственных служащих и иных лиц:

1. Служащие органов КПК, собраний народных представителей и их постоянных комитетов, народных правительств, контрольных комиссий, народных судов

и прокуратур, народных политических консультативных советов всех уровней, органов демократических партий, торгово-промышленных ассоциаций, а также иных работников, деятельность которых регулируется Законом КНР «О государственных служащих».

2. Лица, осуществляющие функции публичной власти в организациях, которым законодательством, подзаконными актами или решениями государственных органов переданы полномочия в сфере государственного управления.

3. Управленческий персонал государственных предприятий.

4. Лица, осуществляющие управленческие функции в государственных учреждениях образования, науки, культуры, здравоохранения, спорта и т.д.

5. Лица, осуществляющие управленческие функции в низовых организациях местного самоуправления.

6. Иные лица, осуществляющие в соответствии с законодательством функции публичной власти.

Контрольные комиссии наделены рядом процессуальных полномочий. В частности, при осуществлении государственного контроля и проведении служебных расследований они вправе направлять запросы организациям и отдельным лицам, собирать и истребовать доказательства. Комиссии также вправе проводить допросы лиц, проверяемых по подозрению в коррупции и взяточничестве, превышении полномочий и совершении других служебных преступлений. Если контрольная комиссия получила часть доказательств виновности лица в совершении тяжкого служебного преступления или правонарушения, но требуется дальнейшее расследование, проверяемое лицо может быть помещено в определённое место на определённый срок (так называемая практика «шуангуй») в одном из следующих случаев:

- обстоятельства дела носят сложный или тяжёлый характер;
- проверяемое лицо может скрыться или совершить самоубийство;
- проверяемое лицо может сговориться о даче показаний с другими лицами, либо сфальсифицировать, утаить или уничтожить доказательства по делу;
- могут иметь место другие действия, мешающие проведению расследования.

Контрольные комиссии могут проверять и арестовывать («замораживать») связанные с расследуемым делом банковские депозиты, платежи, акции и облигации, паи в капитале и другое имущество организаций и физических лиц. Должностные лица контрольных комиссий, проводящие расследование, вправе проводить личный досмотр и обыск жилья и имущества проверяемых лиц, а также лиц, которые могут скрывать проверяемое лицо или доказательства совершения им преступления. В процессе расследования тяжких коррупционных и иных служебных преступлений по поручению контрольных комиссий могут применяться технические средства и способы получения доказательств. В соответствии со ст. 33 закона

собранные контрольными комиссиями предметы, письменные заявления и показания свидетелей, объяснения проверяемых лиц, аудио- и видеоматериалы, электронные данные и другие материалы могут использоваться в качестве доказательств в уголовном процессе.

Заключение

В китайском языке существует выражение 打肿脸充胖子 («бить себя по лицу, чтобы оно распухло и казалось солиднее»). В политических реалиях КНР антикоррупционная кампания и консолидация государственных контрольных органов в системе контрольных комиссий призваны укрепить «государственное лицо» партийных комиссий по проверке дисциплины и заполнить пробелы, существующие в деятельности административного контроля. Перераспределение полномочий от правоохранительных и административных к контрольным органам приведёт к ослаблению правоохранительной (в том числе судов, прокуратуры и курирующей их Центральной политико-юридической комиссии – бывшей вотчины опального Чжоу Юнкана) и административной (возглавляемой премьером Ли Кэцяном – выходцем из конкурирующей группы «комсомольцев», патронируемой бывшим генсеком Ху Цзиньтао) систем. В то же время, это означает усиление позиций ЦКПД и превращение её в самостоятельный центр политической власти и подсистему государственной власти, прочный оплот нынешнего руководителя китайского государства.

Мощный государственный контроль составляет важную характеристику китайской государственно-правовой традиции, а нынешняя реформа в сущности восстанавливает его привычный статус. Консолидация государственных контрольных органов создает симметрию в сложившемся тандеме государственного и партийного контроля, который предстаёт в виде «двуликого Цербера», оберегающего режим от коррупции и политических оппонентов. С другой стороны, создание новой подсистемы государственных органов диверсифицирует систему власти в КНР, способствует формированию «сдержек и противовесов» в условиях непризнания принципа разделения властей. Это позволяет предположить наличие объективной потребности в автономном существовании государственного контроля в странах конфуцианского региона, в виде ли отдельной власти или подсистемы государственных органов. На очереди – институциональное обособление экзаменационной системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ефимов, Г. В. Борьба с коррупцией в Сингапуре // Россия и АТР. – 2008. – № 2. – С. 125–127.
2. Пантелеева, М. В. Антикоррупционные меры в сфере японской политики // Россия и АТР. – 2009. – № 1. – С. 158–164.

3. Сунь Ятсен. Три народных принципа и будущее Китая // Избранные произведения / Сунь Ятсен ; отв. ред. С. Л. Тихвинский. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Наука, 1985. – 784 с.
4. Трощинский, П. В. Правовая система Китая / П. В. Трощинский. – М. : Изд-во Института Дальнего Востока РАН, 2016. – 472 с.
5. Как управляется Китай: эволюция властных структур Китая в 80–90-е гг. XX века / под ред. М. Л. Титаренко. – М. : Институт Дальнего Востока РАН, 2001. – 420 с.
6. Жилкибаев, С. Н. Административный контроль с китайской спецификой // Эволюция российского права : тез. докл. 15-й Всерос. науч. конф. молодых учёных и студентов (Екатеринбург, 27–28 апреля 2017 г.) / Уральский гос. юрид. ун-т. – Екатеринбург, 2017. – С. 303–306.
7. Жилкибаев, С. Н. Правовой статус Антикоррупционного бюро Верховной народной прокуратуры КНР // Юридическая наука и практика 2.0: взгляд в будущее : материалы I Междунар. науч.-практ. конвента студентов и аспирантов. Т. 3. Казань : Изд-во Казан. (Приволжск.) федерал. ун-та, 2016. – С. 57–58.
8. История китайских политических институтов / под ред. Бай Гана. – Тяньцзинь : Тяньцзиньское народное изд-во, 2002. – 508 с. – Кит.
9. О древнекитайском контрольном аппарате и его современном значении // Юридический вестник. – 2009. – № 2. – С. 149–153. – Кит.
10. Лю Сююань. Контрольный аппарат в Древнем Китае и его значение для современности // Знание и действие. – 2016. – Март, № 8. – С. 67–70. – Кит.
11. Чжан Ижуй. Китайская традиционная система контроля: развитие, реформирование и значение / Чжан Ижуй, Хэ Пу // Передний край. – 2012. – № 17. – С. 80–81. – Кит.
12. Тань Айлин. Эксперимент с реформой контроля открывает «масштабную политическую реформу» // Окно Южного ветра. – 2016. – 16–29 ноября. – С. 27–29. – Кит.
13. Май Ваньхуа. Интерпретация эксперимента по реформе системы государственного контроля // Insight China. – 2016. – № 28. – С. 40–43. – Кит.
14. Коммюнике 6-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва [Электронный ресурс] : принято 27 октября 2016 г. – Режим доступа: <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1028/c64094-28814467.html>. – Кит.
15. Гао Бо. Политическая реформа и новые изыскания в борьбе с причинами коррупции // Жэньминь жибао. – 2016. – 15 ноября. – С. 11. – Кит.
16. Проект проведения эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян [Электронный ресурс] / Канцелярия ЦК КПК // Информационное агентство «Синьхуа». – Режим доступа: http://news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119867301.htm. – Кит.

17. О проведении эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян [Электронный ресурс] : решение Постоянного комитета ВСНП. Принято 25 декабря 2016 г. // Справочно-правовая система «Фабao». – Режим доступа: <http://pkulaw.cn/>. – Кит.

18. Разъяснение «Проекта решения Постоянного комитета ВСНП о проведении эксперимента по реформе государственного контрольного аппарата в г. Пекине, провинциях Шаньси и Чжэцзян» [Электронный ресурс] : оглашено 19 декабря 2016 г. // Справочно-правовая система «Фабao». – Режим доступа: <http://pkulaw.cn/>. – Кит.

19. Ли Лимин. Антикоррупционная функция контрольных комиссий и ее правовое содержание // Китайская хозяйственная газета. – 2016. – 14 ноября. – С. А06. – Кит.

REFERENCES

1. Efimov G. V. Bor'ba s korruptsiei v Singapore [The fight against corruption in Singapore]. *Rossiya i ATR*, 2008, no. 2, pp. 125–127.

2. Panteleeva M. V. Antikorruptsionnye mery v sfere yaponskoi politiki [Anti-Corruption Measures in the Sphere of Japanese Policy]. *Rossiya i ATR*, 2009, no. 1, pp. 158–164.

3. Sun' Yatsen. Tri narodnykh printsipa i budushchee Kitaya [Three people's principles and the future of China]. Sun' Yatsen. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. Tikhvinskii S.L., ed. 2nd ed. Moscow: Nauka Publ., 1985. 784 p.

4. Troshchinskii P. V. *Pravovaya sistema Kitaya* [Legal system of China]. Moscow: Institute of Far Eastern Studies of Russian Academy of Science Publ., 2016. 472 p.

5. Titarenko M. L., ed. *Kak upravlyaetsya Kitai: Evolyutsiya vlastnykh struktur Kitaya v 80–90-e gg. XX veka* [How China is governed: Evolution of China's power structures in 1980s–1990s] Moscow: Institute of Far Eastern Studies of Russian Academy of Science Publ., 2001. 420 p.

6. Zhilkibaev S. N. Administrativnyi kontrol' s kitaiskoi spetsifikoi [Administrative control with Chinese characteristics]. *Evolyutsiya rossiiskogo prava: tezisy dokladov 15 Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii molodykh uchenykh i studentov (Ekaterinburg, 27–28 aprelya 2017 g.)* [Evolution of Russian law. Papers of the 15th All-Russian scientific conference of young scientists and students (Ekaterinburg, April 27–28, 2017)]. Ekaterinburg, 2017, pp. 303–306.

7. Zhilkibaev S. N. Pravovoi status Antikorruptsionnogo byuro Verkhovnoi narodnoi prokuratury KNR [The legal status of the Anticorruption Bureau of the Supreme People's Procuratorate of the People's Republic of China]. *Uridicheskaya nauka i praktika 2.0: vzglyad v budushchee: materialy I Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konventa*

studentov i aspirantov [Juridical Science and Practice 2.0: A Look into the future: proceedings of the I International scientific and practical convent of students and PhD students]. Vol. 3. Kazan', 2016, pp. 57–58.

8. Bai Gang, ed. *Zhongguo zhengzhi zhidu shi* [History of Chinese political institutions]. Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2002. 508 p.

9. Zhang Guoan. Lun Zhongguo gudai jiancha zhidu ji qi xiandai jiejian [Old Chinese control system and its modern meaning]. *Faxue pinglun*, 2009, no 2. pp. 149–153.

10. Liu Siyuan. Zhongguo gudai jiancha zhidu ji qi xiandai qishi [Control apparatus in ancient China and its meaning for the present]. *Zhi yu xing*, March 2016, no. 8, pp. 67–70.

11. Zhang Yirui, He Pu. Zhongguo chuantong jiancha tizhi de bianqian, gaige ji qishi [Chinese traditional control system: development, reform and the value]. *Qianyan*, 2012, no. 17, pp. 80–81.

12. Tan Ailin. Jiancha gaige shidian kaiqi «zhongda zhengzhi gaige» [Experiment with control reform opens «a large-scale political reform»]. *Nanfengchuan*, 2016, 16–29 November, pp. 27–29.

13. Mai Wanhua. Gojia jiancha tizhi gaige shidian jiedu [Interpretation of the experiment on the reform of the system of state control]. *Xiaokang – Insight China*, 2016, no. 28, pp. 40–43.

14. *Communiqué of the 6th Plenum of the CPC Central Committee of 18th convocation: adopted on October 27, 2016*. Available at: <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1028/c64094-28814467.html> (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

15. Gao Bo. Zhengzhi gaige he fanfu zhiben de xin tansuo [Political reform and new research in combating the causes of corruption]. *Renmin Ribao*, 2016, 15 November, p. 11.

16. *Experimental project on the reform of the state apparatus of control in Beijing, Shanxi and Zhejiang by the Office of the CPC Central Committee*. Available at: http://news.xinhuanet.com/2016-11/07/c_1119867301.htm (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

17. *The decision of the NPC Standing Committee on conducting an experiment on the reform of the state control apparatus in Beijing, Shanxi and Zhejiang: December 25, 2016*. Available at: <http://pkulaw.cn/> (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

18. *Clarification about «Draft decision of the Standing Committee of the NPC on conducting an experiment on the reform of the state control apparatus in Beijing, Shanxi and Zhejiang»: announced on December 19, 2016*. Available at: <http://pkulaw.cn/> (accessed 18 December 2018). (In Chinese).

19. Li Limin. Jianchawei de fanfubai gongneng yu fazhi yihan [Anticorruption function of the control commissions and its legal content]. *Zhongguo Jingyingbao*, 2016, 14 November, p. A06.

СВЕДЕНИЯ О ЧЛЕНАХ РЕДКОЛЛЕГИИ

Айриш Чарльз Роберт, директор Восточноазиатского центра правовых исследований Университета Висконсин-Мэдисон, профессор Юридической школы Университета Висконсин-Мэдисон, США.

Бакланов Петр Яковлевич, академик РАН, доктор географических наук, директор Тихоокеанского института географии ДВО РАН, г. Владивосток, Россия.

Белкин Виктор Григорьевич, доктор экономических наук, профессор, Школа экономики и менеджмента ДВФУ, г. Владивосток, Россия.

Жариков Евгений Прокофьевич, доктор экономических наук, профессор, Школа экономики и менеджмента ДВФУ, г. Владивосток, Россия.

Князев Сергей Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда России, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия.

Коробеев Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Юридической школы ДВФУ, заслуженный деятель науки Российской Федерации, г. Владивосток, Россия.

Курилов Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, проректор ДВФУ, директор Юридической школы ДВФУ, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, г. Владивосток, Россия.

Ли Се Ун (Lee Se Ung), Председатель Совета Shin IL Educational Foundation, Seoul Cyber University, г. Сеул, Республика Корея.

Пак Ноенг, декан Юридического факультета Университета Корё, г. Сеул, Республика Корея.

Печерица Владимир Федорович, доктор исторических наук, профессор, Школа региональных и международных исследований ДВФУ, г. Владивосток, Россия.

Присекина Наталья Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент Юридической школы ДВФУ, заместитель директора Юридической школы по науке и инновациям, почетный консул Республики Чили, г. Владивосток, Россия.

Снайдер Дэниел (Sneider Daniel), заместитель директора по науке Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований имени Шоренстайна Стэнфордского университета, США.

Фу Куен-чен, профессор Юридического института «Кайюань» Шанхайского транспортного университета, г. Шанхай, КНР.

Хуан Даосю (Huang Daoxiu), председатель Научно-исследовательского центра по изучению российского права, профессор, г. Пекин, КНР.

EDITORIAL BOARD'S DATA

Charles R. Irish, Senior Director, East Asian Legal Studies Center, Volkman-Bascom Professor of Law (emeritus), University of Wisconsin-Madison, USA.

Peter Y. Baklanov, the Academician of the Russian Academy of Sciences, Doctor in Geographical Sciences, Director of the Pacific Institute of Geography, Far Eastern Branch of the Academy of Sciences, Vladivostok, Russia.

Victor G. Belkin, Doctor in Economics, Professor, School of Business and Public Administration, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

Evgeny P. Zharikov, Doctor in Economics, Professor, School of Business and Public Administration, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

Sergey D. Knyazev, Doctor in Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, St. Petersburg, Russia.

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

Vladimir I. Kurilov, Doctor of Law, Professor, Honorary University Educationalist of the Russian Federation, Vice President of Far Eastern Federal University, Director & Dean, School of Law, FEFU, Vladivostok, Russia.

Lee Se Ung, Chair of the Board, Shin IL Educational Foundation, Seoul Cyber University, Republic of Korea.

Nohyoung Park, Ph.D., Dean, School of Law, Director of Cyber Law Center, Korea University, Seoul, Republic of Korea.

Vladimir F. Pecheritsa, Doctor in Historical Sciences, School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

Natalia G. Prisekina, Ph.D. in Law, Associate Professor, Honorary Consul of the Republic of Chile, Vice Director for Research and Innovation, School of Law, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

Daniel C. Sneider, Associate director for research at the Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Center at Stanford University, USA.

Kuen-chen FU, Ko Guan Chair, Professor in Law, Ko Guan Law School, Shanghai Jiao Tong University, PRC.

Huang Daoxiu, Professor, Chairman of the Research Centre for the Study of Russian law, Beijing, PRC.

**АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЙ
РЕГИОН**



**ЭКОНОМИКА
ПОЛИТИКА
ПРАВО**

**Научный
и общественно-политический
журнал**

2018

№ 4

Главный редактор

В.И. Курилов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ

Редакционная коллегия

Ч. Р. Айриш, П. Я. Бакланов, В. Г. Белкин,
Е. П. Жариков (зам. гл. ред.), С. Д. Князев, А. И. Коробеев (зам. гл. ред.),
Ли Се Ун, Пак Ноенг, В. Ф. Печерица, Н. Г. Присекина,
Дэниел Снайдер, Фу Куен-чен, Хуан Даосю

Ответственный за выпуск

В. В. Короченцев

Редактор *Т. Л. Федотова*

Перевод на английский язык *Н. В. Бетанкурт*

Редактор References *Т. В. Поликарпова*

Компьютерная вёрстка *С. А. Прудкогляд*

Подписано в печать 11.01.2019 г.

Дата выхода в свет 28.02.2019 г.

Формат 70x100 1/16. Усл. печ. л. 9,84. Тираж 500 экз. Заказ 063.

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

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