

ВЕСТНИК

РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ ВСЕРОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА ЮСТИЦИИ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

№ 3 / 2017

Учредитель издания:

Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный
университет юстиции
(РПА Минюста России)»

© Вестник Российской правовой академии, 2017

Журнал зарегистрирован в Министерстве РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации № 77–15470 от 20 мая 2003 г.

Журнал включен в перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии (ВАК), публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций.

Адрес редакции:

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

Тел.: 8-499-963-01-01 доб. 4603.

E-mail: vestnik-rpa@mail.ru

Опубликованные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции журнала. Редакция оставляет за собой право на внесение изменений и сокращений. Полная и частичная перепечатка материалов возможна с письменного разрешения редакции.

Над номером работали:

И. Е. Яковлева, Л. А. Шабанова

Дизайн обложки:

Ю. С. Соколова, А. А. Нехай

Верстка: Ю. С. Соколова

Номер подготовлен при информационной поддержке справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Формат 60x90 1/8. Печ. л. 10,5.
Подписано к печати 31.08.2017.
Тираж 1 000 экз.

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Председатель редакционного совета:

А. И. Бастрыкин, Председатель Следственного комитета РФ, доктор юридических наук, профессор

Члены редакционного совета:

В. А. Виноградов, заведующий кафедрой конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

А. Герлох, профессор Карлова университета в Праге (Чехия);

Л. Гоцян, профессор Китайского университета политических наук и права (Китай);

М. Н. Илюшина, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

Н. Г. Иванов, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Л. Казертано, профессор частного права Университета *INSUBRIA* (Италия);

А. Г. Кибальник, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических наук, профессор (г. Ставрополь);

О. Н. Киянова, заведующая кафедрой русского языка, риторики и профессиональной культуры ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор филологических наук, доцент (г. Москва);

И. М. Колосова, заведующая кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

А. А. Лебедева, заведующая кафедрой иностранных языков ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор филологических наук, профессор (г. Москва);

В. В. Оскамытный, заведующий кафедрой теории и истории государства и права ИМПЭ им. А. С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Б. В. Россинский, заведующий кафедрой административного и финансового права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

О. Ю. Рыбаков, заведующий кафедрой теории, истории государства и права и философии ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва).

THE COMPOSITION OF THE EDITORIAL COUNCIL

Chairman of the Editorial Council:

A. I. Bastykin, Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation, doctor of law, professor

Members of the Editorial Board:

A. Gerloch, professor at the Charles University in Prague (Czech Republic);

L. Gotsyan, professor of China University of Political Science and Law (China);

M. N. Ilyushina, the head of the Civil and Business Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law (Moscow);

N. G. Ivanov, the head of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, the professor, honored lawyer of the Russian Federation (Moscow);

L. Kazertano, professor of Private Law at the University INSUBRIA (Italy);

A. G. Kibalnik, the head of the Criminal Law and Procedure Chair of the North-Caucasus Federal University, doctor of law, professor (Stavropol);

O. N. Kiyanova, the head of the Russian Language, Rhetoric and Professional Culture Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of philology (Moscow);

I. M. Kolosova, the head of the Criminal Procedure and Criminalistics Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD of law (Moscow);

A. A. Lebedeva, the head of the Foreign Languages Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of philology, professor (Moscow);

V. V. Oskamytny, the head of the Theory and History of State and Law Chair of the A. S. Griboedov Institute of International Law and Economics, doctor of law, professor (Moscow);

B. V. Rossinsky, the head Administrative and Financial Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow);

O. Y. Rybakov, the head of the Theory, History of State and Law and Philosophy Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow);

V. A. Vinogradov, the head of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow)

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Главный редактор:

член редакционной коллегии, кандидат юридических наук, доцент, ректор ВГУЮ (РПА Минюста России)

О. И. Александрова (г. Москва)

Заместитель главного редактора:

член редакционной коллегии, доктор юридических наук, профессор **Б. В. Яцеленко** (г. Москва)

Ответственный секретарь:

доктор юридических наук, доцент **К. А. Ишеков** (г. Москва)

Члены редакционной коллегии:

М. Б. Аверин, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

Р. С. Галиев, кандидат юридических наук (г. Барнаул);

В. А. Гуреев, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

В. В. Гуцин, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

З. М. Казачкова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Е. Б. Козлова, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);

В. И. Красиков, доктор философских наук, профессор (г. Москва);

В. В. Кулыгин, доктор юридических наук, профессор (г. Хабаровск);

Ю. В. Малеванова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

А. Н. Миронова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

А. В. Морозов, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

С. И. Нагих, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

Н. А. Подольный, доктор юридических наук, доцент (г. Саранск);

Ю. Г. Торбин, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

С. Ю. Чашкова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

А. Ю. Чупрова, доктор юридических наук, доцент (г. Москва)

THE COMPOSITION OF THE EDITORIAL BOARD

Chief Editor:

member of editorial board, PhD in law, the head of the All-Russian State University of Justice

O. I. Alexandrova (Moscow)

Deputy Chief Editor:

member of editorial board, doctor of law, professor

B. V. Yatselenko (Moscow)

Executive Secretary:

doctor of law **K. A. Ishekov** (Moscow)

Members of the editorial board:

M. B. Averin, PhD in law (Moscow);

S. Y. Chashkova, PhD in law (Moscow);

A. Y. Chuprova, doctor of law (Moscow);

R. S. Galiev, PhD in law (Barnaul);

V. A. Gureev, doctor of law (Moscow);

V. V. Gushchin, doctor of law, professor (Moscow);

Z. M. Kazachkova, doctor of law, professor (Moscow);

E. B. Kozlova, doctor of law (Moscow);

V. I. Krasikov, doctor of philosophy, professor (Moscow);

V. V. Kulygin, doctor of law, professor (Khabarovsk);

A. N. Mironova, PhD in law (Moscow);

A. V. Morozov, doctor of law, professor (Moscow);

S. I. Nagikh, PhD in law (Moscow);

Y. V. Malevanova, PhD in law (Moscow);

N. A. Podolny, doctor of law (Saransk);

Y. G. Torbin, doctor of law, professor (Moscow)

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ И КОММЕНТАРИИ

ФИЛОСОФИЯ ПРАВА. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

Авдеев Д. А.
Конституционализация легитимности
в современной России 5

Максимов И. В.
О классификации мер административного
принуждения 11

Репьев А. Г.
Правовые преимущества в российском законода-
тельстве: система и виды 16

Савичев А. А.
Городское самоуправление Москвы и Санкт-
Петербурга в 40–60-х годах XIX века: сравнитель-
но-правовой анализ 21

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Магомедов Г. Б.
Возмещение ущерба, причиненного преступлением,
как основание освобождения от уголовной ответ-
ственности 26

Олжабаев Б. Х.
Развитие Казахстана как социального государства:
опыт, проблемы и перспективы 29

Сергун Е. П.
Осуществление деятельности на территории
Российской Федерации «нежелательной» ино-
странной или международной неправительствен-
ной организации (статья 284.1 Уголовного кодекса
Российской Федерации) 33

Соболева Ю. В.
Административно-правовое регулирование созда-
ния негосударственных организаций 39

Урда М. Н.
Уголовная ответственность за организацию
незаконной миграции по законодательству
зарубежных стран 43

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

Терновая О. А.
Гармонизация и унификация корпоративного за-
конодательства государств — членов Евразийского
экономического союза 48

МОНИТОРИНГ ПРАВотВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Беньяминова С. А.
Нормоконтроль ведомственных и муниципальных
нормативных правовых актов в конституционном
судопроизводстве 52

Фоменко Е. В.
Подкуп: криминологический портрет и отдельные
основания криминализации 57

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ И ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ. ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ ПРАКТИКУЮЩИХ ЮРИСТОВ

Жмуров Д. В., Протасевич А. А., Пороховой В. Ю.
Телефонный терроризм: влияние
средств массовой информации 63

Мотехина М. В.
Образовательный кредит как одна
из форм договорных отношений в сфере
современного образования 68

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Диамантис Д. Г.
Гарантии трудовых прав работника
при заключении трудового договора
по законодательству России, Швейцарии
и Нидерландов 73

Мурашкина А. С.
Правоотношения в сфере ротации государственных
гражданских служащих как вид административ-
но-правовых отношений 78

Сокращения, принятые в издании 83

Требования, предъявляемые к рукописям, направ-
ляемым в редакцию журнала «Вестник Российской
правовой академии» 84

CONTENT

PHILOSOPHY OF LAW. LEGAL POLICY. THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

Dmitry A. Avdeev

Constitutionalization of Legitimacy in Modern Russia 5

Ivan V. Maximov

The Classification Issues of the Administrative
Coercive Measures 11

Artyom G. Repyev

Legal Advantages in the Russian Legislation:
System and Types 16

Alexey A. Savichev

The City Self-Government of Moscow and St. Petersburg
in the 40-60 Years of the Nineteenth Century:
a Comparative Legal Analysis 21

PUBLIC LAW: THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION

Guseyn B. Magomedov

Compensation for Damage Caused by a Crime, as the
Basis of Exemption from Criminal Liability 26

Bulat H. Olzhabaev

Development of Kazakhstan as a Social State:
Experience, Problems and Prospects 29

Evgeniy P. Sergun

Implementing Activities on the Territory of the Russian
Federation "Undesirable" Foreign or International
Non-Governmental Organizations (Article 284.1 of the
Criminal Code of the Russian Federation) 33

Yulia V. Soboleva

Administrative-Legal Regulation for the Establishment
of Non-Governmental Organizations 39

Margarita N. Urda

Criminal Liability for Organization of Illegal Migration
According 43

ACTUAL ISSUES OF PRIVATE LAW

Olga A. Ternovaya

Harmonization and Unification of the Corporate
Legislation of Russia and the Member States of the
Eurasian Economic Union 48

MONITORING OF LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT. STATE POLICY IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION. NATIONAL SECURITY

Svetlana A. Beniaminova

The Constitutional Control of Norms of Legal Acts
of Regional Executive Authorities
and Municipal-Level Acts 52

Elena V. Fomenko

Bribery: Criminological Portrait and Individual
Bases of Criminalization 57

PROVISION OF FREE LEGAL AID AND LEGAL EDUCATION OF THE POPULATION. LEGAL EDUCATION. RECOMMENDATIONS OF PRACTICING LAWYERS

Dmitriy V. Zhmurov, Alexandr A. Protasevich,

Vadim Y. Porokhovoy
Telephone Terrorism: Effect of Mass Media 63

Motekhina M. V.

Educational Credit as one of the Contract Relations
Form in the Modern Education Area 68

PROCEEDINGS OF YOUNG SCIENTISTS

George G. Diamantis

Guarantees of Employee Labour Rights
at the Conclusion of Employment Contract
Under the Laws of Russia, Switzerland
and the Netherlands 73

Anastasia S. Murashkina

Legal Relationship in the Sphere of Rotation of the
Public Civil Servants as a Type of Administrative
Legal Relations 78

Abbreviations used in the edition 83

Requirements for Manuscripts, which are sent
to the editor of the journal "Bulletin of the Russian
Academy of Law" 84

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Эффективное функционирование органов власти возможно не только в случае их легального образования, но и, самое главное, их образования на основе воли большинства граждан, что придает им свойство легитимности. В статье исследуются конституционные основы легитимности органов государственной власти, делается вывод о соответствии осуществляемой ими деятельности политическим интересам российских граждан. Автор использовал метод анализа и синтеза, формально-юридический метод и исторический метод исследования. В статье анализируются особенности порядка формирования органов публичной власти в Российской Федерации. Автором рассматриваются возможности избирателей выражать свою политическую волю посредством институтов прямой (непосредственной) демократии. На основе чего делается вывод о соответствии российского законодательства представлениям демократического устройства общества.

**Dmitry A.
AVDEEV**

the assistant professor of the
Constitutional and Municipal Law Chair of
the Tyumen State University, PhD in law
(Tyumen), ronner@mail.ru.

**Legality; legitimacy;
public authorities;
the Constitution of the Russian
Federation; democracy;
state power; elections;
public administration**

CONSTITUTIONALIZATION OF LEGITIMACY IN MODERN RUSSIA

Effective functioning of government bodies is possible not only in the case of their legal education, but most importantly, their education on the basis of the will of the majority of citizens, which gives them the property of legitimacy. The article explores the constitutional foundations of the legitimacy of public authorities, concludes that the activities carried out by them are in line with the political interests of Russian citizens. The author used a method of analysis and synthesis, formal-legal method and historical method of research.

In this article is analyzed peculiarities in forming bodies of public power in Russian Federation. The Author consider the problem of electorate's possibility to express it's political will by institutes of straight (immediate) democracy. According of this matters the Author makes a conclusion of conformity the Russian legislation with conception of democratic society system.

УДК 342.5

К числу основополагающих принципов функционирования органов государственной власти относятся конституционность, разделение властей, сбалансированность их компетенционных полномочий, юридическая ответственность за результаты своей деятельности, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, а также легитимность и легальность их организационной деятельности. При этом легитимность является ключевым принципом организации всей системы органов публичной власти.

Как известно, способы образования (формирования) органов государственной власти и управления, а также их непосредственная деятельность позволяют оценить их эффективность с помощью существующих различного рода показателей и критериев. Однако одним из важнейших правовых признаков, характеризующих органы государственной власти, выступают такие свойства, как легитимность и легальность их функционирования.

Органы публичной власти (как органы государственной власти федерального и регионального уровней, так и местные (муниципальные

органы)) являются представительными, так как они образуются (формируются) с участием граждан. При этом обращаем внимание, что под гражданами в данном аспекте мы понимаем только избирателей как потенциальных участников публичного управления и субъектов политических прав, представляющих в своей совокупности юридическую категорию «народ» [1, с. 25–30].

В современном государстве выделяются две основные формы демократии — непосредственная (прямая) и опосредованная (представительная). Одним из самых распространенных способов осуществления народом своей власти непосредственно является участие в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления. В настоящее время российские граждане могут избирать Президента РФ, депутатов Государственной Думы, на региональном (субъектном) уровне — высшее должностное лицо субъекта Федерации и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти. На местном уровне предоставляется возможность избрания депутатов представительного органа и главу муниципального

образования непосредственно (за редким исключением).

Хотя был период, когда формирование высших органов государственной власти федерального и регионального уровней осуществлялось с определенной долей косвенного представительства. Мы имеем в виду, во-первых, время (2004–2010 гг.), когда глава субъекта Федерации наделялся по представлению Президента РФ полномочиями региональным парламентом, что исключало возможность реализации избирателями соответствующего субъекта РФ своего активного и пассивного избирательного права по управлению делами государства, предусмотренного ст. 32 Конституции [2]; во-вторых, когда выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. проводились по пропорциональной системе по обезличенным спискам. По верному замечанию М. С. Саликова, «отсутствие опыта участия в политической жизни в условиях многопартийной системы, переход к чисто пропорциональной избирательной системе будет способствовать обезличиванию власти, еще большему отдалению ее от рядовых граждан» [3, с. 77]. По мнению А. А. Горбачева и А. К. Сквикова, «переход на формирование российского парламента по пропорциональной избирательной системе резко ограничивает возможности большинства граждан РФ, политических партий в выходе на уровень принятия политических решений» [4, с. 761]. Недостатком вводимой пропорциональной избирательной системы В. В. Никитин называет «уязвимость ее перед политическими технологиями, обезличенность части депутатского корпуса, процветание партийной коррупции» [5, с. 224].

Отдельного разговора заслуживает порядок формирования Совета Федерации, который с 1995 г. претерпел неоднократно изменения, продолжая оставаться «ненародной палатой» российского парламента.

Таким образом, любые органы власти и управления должны не просто быть образованы в строго определенном законом порядке, что будет придавать характер легальности их деятельности, они должны быть легитимными, т. е. отражать волю большинства избирателей, выразивших свои политические убеждения посредством различного рода институтов и форм демократии, в первую очередь на выборах.

Безусловно, свойство легитимности распространяется прежде всего на высшие органы государственной власти, которые для реализации основных стратегических задачи развития государства образуют массу других государственных органов, выполняющих непосредственные функции для обеспечения деятельности высших органов государственной власти, при этом они утрачивают свойство непосредственного народного

представительства. Это вовсе не означает, что все органы публичного управления и власти необходимо образовывать (формировать) с непосредственным привлечением к этой процедуре российских граждан, что невозможно априори. Однако высшие органы государственной власти, образующие подведомственные им органы власти и управления, должны нести ответственность за организационную деятельность последних. Соответственно, обладая свойством легитимности, высшие органы государственной власти отвечают за непосредственное функционирование нижестоящих государственных органов, образованных без какого-либо участия народа и его представителей.

В данном случае примером может послужить порядок образования федерального правительства, которое формируется без учета мнений парламентского большинства и тех политических партий, которые выражают волю соответствующего числа избирателей, принявших участие в голосовании на выборах. Ведь министры назначаются непосредственно Президентом РФ, а несогласие народных избранников с кандидатурой на должность Председателя Правительства РФ легко преодолевается вплоть до роспуска Государственной Думы Президентом РФ. Более того, ситуация с роспуском в нынешних условиях невозможна в силу партийной однородности депутатского корпуса и будущих кандидатов в федеральные министры. В итоге мы получаем правительство, ответственное только перед главой государства. Попытки вотума недоверия или же резолюции порицания в отношении Правительства РФ со стороны Государственной Думы изначально обречены на провал, так как политическое недовольство депутатов (а такое возможно в случае дисбаланса политических сил в парламенте) с деятельностью высшего коллегиального органа исполнительной власти позволит Президенту РФ принять решение о роспуске Государственной Думы.

При этом не может не обращать на себя внимания тот факт, что если при назначении Председателя Правительства РФ требуется согласие Государственной Думы, то при его отставке — нет. Полагаем, что процедура формирования того или иного органа государственной власти должна коррелироваться с порядком и его отставки. Следовательно, в данном случае необходимо согласие Государственной Думы на отставку Председателя Правительства РФ.

В свою очередь, легальность означает установленную законом процедуру, позволяющую образовывать (формировать) высшие органы государственной власти как федерального, так и регионального (субъектного) уровней. При этом легитимность следует рассматривать не только

как согласие народа с принимаемыми органами власти в соответствии со своей компетенцией нормативными правовыми актами всеобщее одобрение и признание их организационной деятельности, но и как выраженную политическую волю большинства избирателей, нашедшую свое отражение в деятельности органов власти и управления. Именно легитимность, на наш взгляд, лежит в основе современного конституционного государства.

Таким образом, конституционно-правовой анализ организации и деятельности высших органов государственной власти позволяет сделать ряд выводов относительно соответствия функционирования этих органов свойствам легальности и легитимности. Установленная законом процедура образования высших органов государственной власти должна обеспечивать легитимное свойство организационной деятельности образуемых органов власти и управления, которые образуются посредством волеизъявления избирателей, непосредственно принимающих участие на выборах или в иных формах выражения политической позиции.

Отечественный опыт законодательного регулирования избирательного процесса показал, что перед каждыми выборами, в так называемый «предсезонный период», предшествует модернизация избирательного законодательства, что иногда приводит к значительному его реформированию. При этом следует отметить, что применение новых избирательных инноваций и различного рода экспериментов с избирательной системой обуславливается не только необходимостью ликвидации правовых пробелов в регулировании избирательных отношений, но и, как показала практика, политическими мотивами. И подобную практику юридической ревизии законодательства о выборах нельзя рассматривать только лишь с одобрительных позиций.

Оценивая сложившуюся ситуацию с парламентскими и президентскими выборами в Российской Федерации, а также процедуру избрания глав субъектов РФ и депутатского корпуса региональных парламентов, можно выявить целый комплекс проблем, требующих скорейшего разрешения. Назовем некоторые из них.

Во-первых, как мы уже говорили выше, это наметившаяся негативная тенденция постоянной корреляции избирательного законодательства, обусловленная в большей степени политической конъюнктурой, нежели вынужденной необходимостью правового регулирования, что в целом непозволительно с точки зрения легитимации публичной власти и стабилизации политических отношений, основой которых является партийная борьба за осуществление власти различными

силами в строгом соответствии с законодательством, которое не должно носить хаотичный характер, меняясь от выборов к выборам в зависимости от тех или иных факторов и причин.

Во-вторых, это отсутствие в Конституции каких-либо положений и норм, устанавливающих основу избрания высших органов государственной власти. Так, Конституция закрепляет только принципы избрания Президента РФ, при этом ничего не говорится о принципах, способах, системе, процедуре избрания депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации. Это в полной мере относится и к органам государственной власти субъектов РФ. В Конституции лишь упоминается, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11), а их система устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Складывается впечатление, что разработчики Конституции умышленно обошли вопрос закрепления тех или иных положений образования (формирования) органов государственной власти, которые должны выступать своего рода юридическим каркасом отечественной избирательной системы. А это, в свою очередь, привело к тому, что на каждые президентские и парламентские выборы у нас принимался новый федеральный закон. Очередное изменение способа формирования Совета Федерации, по мнению Т. Ю. Нырковой и Н. А. Петровой, обусловлено необходимостью сделать верхнюю палату парламента более легитимной, т. е. выборной, обеспечив, таким образом, представительство регионов [6, с. 20]. Э. С. Юсубов предлагает следующую редакцию ст. 95 Конституции: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избранные сроком на пять лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» [7, с. 75]. Подобные доводы, приводимые в подтверждение легитимности используемой ныне процедуры назначения (избрания) представителей от субъектов Федерации, выглядят довольно-таки убедительно, ведь одна из палат высшего законодательного и представительного органа непосредственно народом не формируется.

Полагаем, что в дальнейшем порядок формирования Совета Федерации еще будет коррелироваться. Как известно, Президент РФ наделяется правом назначать представителей Российской Федерации в состав Совета Федерации

в количестве не более 10 % от числа членов данной палаты. Присутствие представителей Российской Федерации в палате парламента, которая призвана представлять, по сути, интересы субъектов Федерации, выглядит более чем странно. По нашему мнению, определение правовой и представительской природы Совета Федерации как палаты Федерального Собрания даст ответ на вопрос о назначении этой палаты и выявит, чьи же интересы в ней представлены. Это послужит основой для выбора в будущем оптимального способа формирования Совета Федерации, который должен соответствовать представлениям демократичности. Однако в любом случае, какой бы порядок формирования не был бы определен, он должен соответствовать свойству легитимности. Ведь, как известно, способ образования высших органов государственной власти является одним из существенных признаков формы правления, раскрывающих степень участия граждан в государственном управлении [8]. Отсутствие же конституционного закрепления способов и системы образования органов государственной власти федерального и регионального уровней позволяет путем принятия федерального закона устанавливать любой способ их формирования (от прямых выборов до процедуры наделения полномочиями, от смешанной к пропорциональной, от назначения до избрания).

Подобная практика не может не вызывать критических замечаний со стороны научного общества и всех тех, кто неравнодушен к институтам демократии и осуществления публичной власти. Так, результаты последних избирательных кампаний (президентских 2012 г. и парламентских 2011 и 2016 гг.) были восприняты представителями науки со сдержанным чувством критичности, скептицизма и негодования. В частности, Н. А. Боброва, анализируя итоги выборов депутатов Государственной Думы VII созыва 18 сентября 2016 г., заключает, что «призрачная либерализация обернулась разгром оппозиции, поскольку была не чем иным, как ловкой электронной ловушкой, в которой утонуло 22 млн голосов избирателей, доставшихся в итоге “Единой России” и в меньшей степени — партиям системной оппозиции. Как это ни парадоксально, разгром оппозиции на парламентских выборах 2016 г. осуществлен ею же самой: оппозиционные партии рвали голоса друг у друга» [9, с. 47].

Нельзя не согласиться с М. А. Липчанской, которая считает, что «для полноценного функционирования системы государственного и муниципального управления в условиях проводимой административной реформы, характеризующейся укреплением “вертикали власти”, необходим эффективный механизм обратной связи, который может заключаться в непосредственном влиянии

граждан на формирование исполнительной власти. В качестве примера ей приводится используемая ранее процедура формирования главы субъекта Федерации, в которой граждане не участвовали, пока не были введены прямые выборы, в связи с чем говорилось о целесообразности и необходимости создания механизма, представляющим по своему содержанию собой процедуру инициации населением отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по аналогии с институтом отзыва должностного лица» [10, с. 354].

Никакие принципы организации государства, в числе которых верховенство закона, принцип разделения властей, признание народа единственным источником власти, приоритет общечеловеческих ценностей, не будут иметь значения в случае отсутствия в государстве реальной (а не формальной) возможности граждан непосредственно участвовать в процессе управления государством, что обеспечит легитимность органов государственной власти и местного самоуправления.

Для установления демократического стиля управления, претворения идей демократизма, а самое главное — легитимации государственной власти в Российской Федерации с пока еще недостаточно развитой системой политической партийной борьбы необходима как дальнейшая модернизация законодательства, так и смена общественно-ментального понимания новых изменений в организации государственного управления. Последнее, по нашему мнению, является главным и определяющим. Политическая грамотность и активность народа, являясь показателями эффективности функционирования механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства, позволяют говорить о степени демократичности законодательства, соответствия его критериям правового государства.

Проблемы легитимности порядка образования органов государственной власти остаются актуальными и требуют своего скорейшего разрешения, ибо юридическая чехарда с избирательным законодательством может привести к пагубным последствиям игнорирования институтов выборов и равнодушного, в юридическом смысле, отношения к управлению делами государства со стороны населения. Не учитывать это — значит обрекать себя на очередную волну недовольства и накопления аполитичности в рядах большинства российских граждан. В частности, об этом свидетельствуют результаты явки избирателей на выборы депутатов Государственной Думы в сентябре 2016 г.

В заключение хотелось бы остановиться на таком аспекте, как процедура образования органов

государственной власти. По нашему глубокому убеждению, в современном государстве способы, используемые для образования (формирования) различных органов публичной власти, не играют существенной роли. В большей степени значение имеют уровень социально-экономического развития государства и финансово-экономическая свобода человека. Всевозможные критерии и индексы демократии перестали быть показателем прогрессивности общества по сравнению с той ролью, которая ему отводилась прежде.

Считаем, что в высокоразвитом и цивилизованном государстве акценты должны быть смещены не на способ, а на эффективность деятельности образуемого (формируемого) органа. Гражданам в большей степени интересна продуктивность деятельности того или иного органа власти, а не то, каким образом происходит его образование (формирование). Однако это не означает, что от участия избирателей в образовании органов публичной власти следует отказаться в пользу процедуры назначения или наделения полномочиями, осуществляемой вышестоящими органами. Хотя, безусловно, при тех или иных политико-правовых обстоятельствах и условиях, а также на определенном этапе исторического развития государства способ формирования (образования) органа власти имеет свое значение.

Подчеркнем, что прямые выборы, назначение, наделение полномочиями — это всего лишь способы формирования органов публичной власти, и важно то, что возможность их сочетания или совместного использования (некая правовая гибридность) при образовании того или иного органа власти произведет желаемый эффект. На наш взгляд, оптимальный способ формирования — это залог успеха в поиске общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли (воли избирателей) в процессе управления делами государства. По верному замечанию А. В. Петришина, «проведение свободных выборов само по себе не может быть надежным критерием реальной демократии, поскольку на пути ее практической реализации является следующая не менее важная и сложная

проблема — какими способами и средствами нужно максимально увеличивать влияние народа на осуществление власти, сформированной от имени народа и осуществляемой по отношению к народу» [11, с. 8]. Не следует забывать об иных формах непосредственной демократии помимо выборов.

Демократическая основа управления позволяет гражданам (избирателям) придавать легитимность органам публичной власти и принимаемым ими решениям, целью которых является эффективность регулирования социальных процессов. Поэтому процесс образования (формирования) органов публичной власти имеет немаловажное значение для реализации гражданами своих политических прав и свобод и выражения их политической воли посредством конституционно-правовых институтов, являющихся элементами демократического государственного управления.

При этом, по нашему глубокому убеждению, выборы как таковые — это не самоцель в строительстве правового демократического государства. Выборы — это всего лишь один из способов, позволяющий сформировать легальным путем легитимные органы публичной власти, главное назначение которых должно укладываться в содержательную характеристику их деятельности, квинтэссенцией которой является обеспечение прав и свобод личности.

В современном мире в условиях постоянно изменяющихся социально-экономических факторов большое значение приобретает именно финансово-материальное положение человека, его экономическая свобода, возможность реализовать принадлежащие ему права в соответствии со своими интересами и потребностями, в связи с чем демократические формы участия граждан отходят на второй план. Думается, не будет открытием тот факт, что в настоящее время способы формирования (образования) органов государственной власти, равно как и проблематика, связанная с вопросами их конституционно-правового статуса, утрачивают свое былое значение по сравнению с возможностью обеспечения правовой свободы человека в современных условиях.

Пристатейный библиографический список

1. Авдеев Д. А. Избиратели как источник власти, или Юридическое измерение категории «народ» // Современное право. 2015. № 11.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
3. Саликов М. С. Централизм и демократия: проблемы поиска баланса // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы Междунар. науч. конф. (Москва, 7–9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. М. : ТК Велби, 2006.
4. Горбачев А. А., Сквоиков А. К. Тенденции и противоречия в процессе формирования российского парламентаризма // Право и политика. 2011. № 5 (137).

5. Никитин В. В. Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт РФ : дис. ... канд. полит. наук. М., 2000.
6. Ныркова Т. Ю., Петрова Н. А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.
7. Юсубов Э. С. К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. Томск, 2013.
8. Авдеев Д. А. Особенности российской формы правления // Государство и право. 2010. № 12.
9. Авдеев Д. А. Республиканская форма правления в свете конституционного монархизма (отечественный опыт) // Государство и право. 2015. № 2.
10. Боброва Н. А. Конституционное право как инструмент управления будущим, или Итоги выборов – 2016 // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1.
11. Липчанская М. А. Конституционно-правовое регулирование участия граждан в формировании исполнительной власти // Право и политика. 2011. № 3 (135).
12. Петришин А. В. Народовластие как фундамент демократического, правового, социального государства // Правоведение. 2010. № 3.

О КЛАССИФИКАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

В последнее время категория «меры административного принуждения» вызывает много дискуссий. В статье рассматриваются существующие в науке административного права критерии деления мер административного принуждения и основанные на них классификации. Учитывая огромное количество научных воззрений на эту категорию, всю сложность и многообразие подходов к изучению ее сущности, особую значимость имеет разработка общих подходов к ее изучению, в том числе универсальных критериев классификации мер административного принуждения. Проанализировав встречающиеся в научной литературе классификации, автор предлагает свой вариант деления по комплексному критерию: основания и непосредственная цель применения мер.

**Ivan V.
MAXIMOV**

the head of the Constitutional Law and the Administrative Law Chair of the FSBEI HE "ASTU", the doctor of law, professor (Astrakhan), Sovetniklaw@yandex.ru.

**Administrative enforcement;
maintenance of administrative
coercion; the classification of
administrative coercive measures;
repression, prevention,
factual basis, purpose, delict**

Recently, the category of "the administrative coercive measures" causes much debate. The article considers the existing in the science of administrative law criteria for division of administrative coercion and based on their classification. Given the vast amount of scientific views on this category, the complexity and diversity of approaches to the study of its nature, of particular importance is the development of common approaches to its study, including the development of universal criteria for the classification issues of the administrative coercive measures. After analysing the classification found in the scientific literature the author offers her own version of division on complex criteria: the base and the immediate goal of the application of measures.

**МАКСИМОВ
Иван Владимирович**

заведующий кафедрой конституционного и административного права Астраханского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор (г. Астрахань), Sovetniklaw@yandex.ru.

**Административное
принуждение; содержание
административного принуждения;
классификация мер
административного принуждения,
пресечение, предупреждение,
фактическая основа, цель,
правонарушение**

THE CLASSIFICATION ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE COERCIVE MEASURES

УДК 342.924

Одним из методов научного познания исследуемого объекта является их классификация по объективно имманентным им признакам. Суть классификации изучаемых явлений правовой действительности заключается в их делении (разложении на части), для правильности которого предъявляются такие требования, как исчерпывающий характер, неизменность основания такого деления и его непрерывность. Классификация играет значимую роль в познании правовых явлений — выступает средством систематизации знаний, а также выполняет объяснительную, эвристическую, прогностическую и практическую функции; в ее основе могут лежать простые дихотомические группировки или сложные иерархии критериев. Практическая ценность классификации исследуемого явления заключается в облегчении применения определенных норм именно к тому или иному виду административного принуждения. Кроме того, она (классификация) дает возможность выявлять черты сходства и различия правового регулирования тех или иных общественных отношений,

способствует дальнейшему совершенствованию и систематизации законодательства, служит цели лучшего изучения административно-принудительных мер.

Применительно к административному принуждению сепарация его принудительных мер проводилась многими теоретиками и практиками административного права по различным основаниям: по характеристике и специфике причиняемых правоограничений, порядку, субъекту и объекту применения, фактическим основаниям применения и т. д. Более того, среди них существуют различные мнения о содержании и пределах административного принуждения. Первым ученым-административистом в России, проанализировавшим меры административного принуждения, был И. Т. Тарасов. Однако нужно учитывать, что современную терминологию — «административное принуждение», «административная ответственность» — он не применял, а использовал близкие по своему значению категории «принуждение», «принудительная власть», «полицейский арест», «предупредительное личное

задержание», т. е. рассматривал принудительные меры (предупредительные, пресекательные) в их абстрактном понимании [1].

В административно-правовой литературе предложено четыре подхода к классификации административно-принудительных мер, все они проводятся по различным основаниям и их диалектическим вариациям.

Первый подход был предложен С. С. Студеникиным, согласно которому все меры административного принуждения делились на административные взыскания и иные меры административного принуждения. При этом под последними ученый понимал «административно-правовые меры социальной защиты» [2, с. 138–141], Ц. А. Ямпольская [3, с. 65], Г. И. Петров — «меры административного обеспечения» [4, с. 299–301], а А. Е. Лунев — «меры пресечения» [5, с. 90].

По пути преодоления разнобоя в вышеприведенной классификации и с целью уточнения места принудительных мер в системе административного принуждения М. И. Еропкиным был предложен второй подход к данной проблеме, согласно которому все меры административного принуждения в зависимости от способа охраны правопорядка (способа воздействия) надлежало делить на меры административного предупреждения, меры административного пресечения и административные взыскания [6, с. 61–67]. Данная классификация была поддержана рядом ученых-административистов: сначала И. А. Галаганом [7, с. 92, 118–119], затем Л. Л. Поповым [8, с. 167, 206–220] и Б. М. Лазаревым [9, с. 34–35]. Некоторые коррективы вносит, с позиции критики последней классификации, Д. Н. Бахрах: он предлагает в зависимости от непосредственной цели применения административного принуждения выделять меры наказания (административные взыскания), меры административного пресечения и административно-восстановительные меры [10, с. 77–79]. Трехзвенная структура административного принуждения длительное время признавалась господствующей в теории и практике административного права, причем состав административно-принудительных мер в содержательном плане неоднократно изменялся. Критикуя предшественников, последователи предлагали заменить одни меры административного принуждения на другие, в то время как сам его трехзвенный состав в количественном плане не подвергался корреляции ни в сторону уменьшения, ни, наоборот, увеличения [11, с. 63–71].

Наконец, в противостоянии апологетов и критиков последнего подхода выработался третий вариант классификации административно-принудительных мер, получивший в последнее время широкое признание и предусматривающий такие

виды административного принуждения, как административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административного взыскания и административно-восстановительные меры. Впоследствии и сам Д. Н. Бахрах говорит о данной классификации как приемлемой. Но и в пределах четырехзвенной классификации административного принуждения можно встретить иные варианты. Так, Л. Л. Попов предлагает делить всю совокупность административно-принудительных мер на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, административные взыскания и административно-процессуальные меры [12, с. 300]. Аналогичную позицию занимают и некоторые другие ученые [13, с. 286]. Несколько своеобразным представляется предложение рассматривать четырехзвенную совокупность административно-принудительных мер при их относительной самостоятельности как две группы мер административного принуждения: одна группа представлена административными наказаниями, предлагаемыми именоваться мерами административной ответственности, а другая, называемая французским понятием *“action directe”* (непосредственное принуждение), — административно-предупредительными, административно-пресекательными и административно-восстановительными. В свое время для целей реализации административной ответственности к коллективным субъектам предлагалось также рассматривать в качестве самостоятельного (четвертого) вида административного принуждения и всю совокупность принудительных мер, используемых по отношению к предприятиям. Однако К. С. Бельский признает, что понятие «меры непосредственного принуждения» не на 100 % отражает те административно-правовые реальности, которые оно обозначает и которые имеют место в действительной жизни [14, с. 233].

Вместе с тем в административно-правовой литературе можно встретить и другую версию классификации административно-принудительных мер — пятиэлементную. Так, В. М. Манохин предлагает в зависимости от основания и непосредственной цели применения различать в системе административного принуждения:

1) меры административного принуждения, назначаемые за совершение административного правонарушения и точно определяемые в законе как меры административной ответственности (административные взыскания);

2) иные меры административного принуждения, применяемые при отсутствии правонарушения:

а) меры административного принуждения, применяемые в силу государственной необходимости (государственных нужд);

б) контрольно-предупредительные меры принуждения;

в) меры пресечения административных правонарушений;

г) восстановительные меры [15, с. 167–168].

Этой же версии классификации административно-принудительных мер придерживается Н. М. Конин [16, с. 201–202]. Несколько по-иному определял виды административного принуждения А. П. Корнев. Им предлагалось в качестве более полной и обоснованной следующая классификация мер административного принуждения (в рамках пятиэлементной структуры):

1) контрольно-предупредительные меры;

2) меры административного пресечения;

3) меры процессуального обеспечения;

4) восстановительные меры;

5) административные взыскания [17, с. 190–211].

Заметно выделявшейся нетрадиционным подходом к классификации административного принуждения представляется позиция, выработанная в свое время Ю. С. Адушкиным. Он разделяет административное принуждение по основаниям применения:

1) меры, применяемые без правонарушения, в силу государственной или общественной необходимости, так называемые предупредительные меры;

2) меры, применяемые в связи с правонарушением, означающие претерпевание правонарушителем определенных неблагоприятных последствий именно ввиду совершенного им правонарушения, — правовые санкции.

По цели применения предупредительные меры могут быть контрольно-профилактическими (направленными на выявление правонарушения) или особыми (имеющими целью обеспечить особую, исключительную государственную или общественную необходимость). Правовые санкции по этому признаку подразделяются на меры пресечения, меры процессуального обеспечения, восстановительные меры и меры наказания [18, с. 17–18].

Все представленные выше подходы являются чрезвычайно важными и имеющими большой научный интерес как со стороны теоретиков административного права, так и практиков, но с учетом динамики социальных процессов последнего десятилетия можно условно говорить о жизнеспособности лишь двух последних подходов: четырехэлементной и пятиэлементной версий классификации административно-принудительных мер. Принимая во внимание условность этих подходов, все же считаем, что наиболее отвечающей условиям действующего административно-правового пространства является четырехзвенная структура административно-принудительного

воздействия. Объективная эволюция общественных отношений в любом цивилизованном государстве вызывает соразмерный рост средств и способов воздействия на них, а при отсутствии такого (роста) — изменение их функционального назначения в целях рационального воздействия на указанные отношения. Следовательно, наши предпочтения продиктованы аналитическим подходом не только с учетом количественных характеристик динамики управленческих отношений, а прежде всего их качественных изменений в условиях развивающихся в российском обществе правосознания и правовой культуры властей предрержащих, а вместе с ними и методов правового регулирования.

Что же касается принуждения, то следует констатировать, что одни его сущностные характеристики поддаются изменениям с той же степенью деформации, что и управленческие отношения, другие — в меньшей степени. Содержание и тем более способ воздействия конкретной меры принуждения как в количественном, так и в качественном плане являются, как представляется, менее устойчивыми категориями, чем, например, непосредственная цель ее применения и, следовательно, не могут на фоне более устойчивых критериев воздействовать на классификационный разряд принудительной меры. Сведение же в диалектическое единство в качестве классификационной основы разнопорядковых с точки зрения устойчивости, логически зависимых критериев, кроме как к разноречивости, больше ни к чему не приводит. Так, «основание применения», «непосредственная цель применения», «содержание принудительной меры» и «способ воздействия» как критерии классификации административно-принудительных мер категории неравнозначные, разнопорядковые и логически зависимые (когда одна категория производна от другой). Использование их в одном ряду и придание им равного значения — логически ошибочная операция. Основания классификации одного и того же явления для целей его правильного разностороннего понимания должны быть автономными (самостоятельными) категориями; одно такое основание не должно выглядеть ущербнее другого. При классификации, в частности административно-принудительных мер, без учета высказанных позиций как раз таки и возникает неопределенность, например, когда при различных критериях почему-то имеет место полное совпадение результатов классификации и, наоборот, при одинаковых критериях — несовпадение результатов таковой. Отсюда, как представляется, берет начало множественность подходов к классификации мер административного принуждения, основания проведения которой,

в принципе, схожи, а результаты различны. Правильное решение этой проблемы изначально лежит в выборе универсального, относительно устойчивого и логически предопределяющего (первичного), т. е. автономного критерия классификации административно-принудительных мер. В данной связи остается лишь добавить, что классификация должна основываться на существенных признаках и специфических особенностях, коренящихся в существе классифицируемого и систематизируемого материала. Причем характерные признаки содержания тех или иных совокупностей являются единственным критерием, который может служить объективным фундаментом классификации материи.

Из всех использованных административными классификационными категориями наиболее удачной является непосредственная цель применения конкретной меры административного принуждения, и вот почему. Действительный смысл любого принуждения как деятельного акта может быть выявлен не иначе как на основе использования в единстве телеологического, историко-политического и логического подходов к пониманию сущности конкретной меры принуждения. Принуждение есть целенаправленная деятельность субъекта подчинения; любая деятельность такого субъекта непосредственно обуславливается и направляется осознанной целью, которая как закон определяет способ и характер его действий. Формулируя содержание и основания применения административно-принудительных мер, законодатель ориентирует правоприменителя на необходимость оценки ситуации не с точки зрения реальных итогов принуждения, а с точки зрения адекватности этих результатов собственно формальной воле законодателя. Только при таком понимании принуждения, в его телеологическом истолковании, имеет смысл. Это предполагает, в свою очередь, необходимость поиска при решении вопроса о применении принуждения баланса между субъективными и объективными, ближайшими (непосредственными) и перспективными (общими) целями управленческого воздействия. Целеполагающий характер административного принуждения определяется законодателем, выражает его актуальные задачи и подлежит непосредственному осуществлению. Воздействуя на поведение людей, в частности посредством принуждения, законодатель и правоприменитель в одних случаях имеют в виду только наступление изменений в самом их поведении, в других — наступление определенного материального результата; в первом

случае цели принуждения можно назвать функциональными, во втором — предметными.

Итак, функциональная цель административного принуждения — подчинение и удержание воли подвластного в сфере государственно-властных притязаний — общая (перспективная) цель, которая ставится законодателем перед всеми административно-принудительными мерами. Отсюда именно предметная (непосредственная) цель применения конкретной административно-принудительной меры может служить достаточным (автономным, первичным) критерием купирования мер административного принуждения в классификационные группы, поскольку содержание и способ их применения являются производными и зависимыми от непосредственной цели их применения категориями, а основание их применения пока еще не дает четкой (исчерпывающей) и максимально приближенной характеристики средств административно-принудительного воздействия. Между тем оговоримся, что о соотношении таких классификационных критериев, как основание и цель применения административно-принудительных мер, в науке административного права не ведется и не может вестись какой-либо существенной дискуссии, поскольку первая категория растворяет свой предопределяющий характер в содержании целеобусловленных установок принуждения; их имманентная связь носит взаимный и взаимозависимый характер, что, однако, не предрешает вопрос о единстве (в контексте диалектического совмещения указанных критериев) классификационного содержания групп административно-принудительных мер. Поэтому разделение (классификация) мер административного принуждения в зависимости от основания применения на меры административного принуждения, применяемые в связи с правонарушением, и меры административного принуждения, применяемые вне связи с правонарушением (при его отсутствии), не вызывает принципиальной критики.

Таким образом, синтезируя имеющиеся взгляды административистов с учетом изложенной выше правовой позиции по проблеме классификации, считаем целесообразным относить меры административного принуждения в зависимости от их предметно-целевого назначения:

- 1) карательного назначения — к административным наказаниям;
- 2) пресекательно-обеспечительного — к административным пресекательно-обеспечительным мерам;
- 3) реабилитационного — к административно-восстановительным мерам;

4) превентивного — к административно-предупредительным мерам.

Если же приведенные критерии диалектически срастить, то классификация мер административного принуждения будет выглядеть следующим образом:

1) меры административного принуждения, применяемые в связи с правонарушением:

а) административные наказания;

б) административные пресекательно-обеспечительные меры;

в) административно-восстановительные меры;

2) меры административного принуждения, применяемые вне связи с правонарушением (при его отсутствии):

а) административно-предупредительные меры;

б) административно-восстановительные меры в силу общественной или государственной необходимости.

Пристатейный библиографический список

1. Тарасов И. Т. Личное задержание как полицейская мера безопасности : в 2 ч. Ярославль, 1875–1886.
2. Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949.
3. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / отв. ред. В. Ф. Коток. М., 1954.
4. Петров Г. И. Советское административное право. Общая часть : учеб. пособие. Л., 1960.
5. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.
6. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе : сборник. М., 1963.
7. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж, 1970.
8. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973.
9. Лазарев Б. Административная ответственность. М., 1985.
10. Бахрах Д. Н. Административная ответственность / отв. ред. А. В. Рыбин. Пермь, 1966.
11. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975.
12. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999.
13. Каплунов А. И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.
14. Бельский К. С. К вопросу о прямом административном принуждении // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.
15. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003.
16. Конин Н. М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций. М., 2004.
17. Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1. М., 1996.
18. Административная ответственность в СССР / под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов, 1988.

ПРАВОВЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: СИСТЕМА И ВИДЫ

Автором с теоретико-правовых и отраслевых позиций подвергается исследованию категория «правовое преимущество». Выдвигается тезис, что правовое преимущество на сегодняшний день представляет собой специальную дефиницию и, имея общую, устоявшуюся характеристику в бытовой и социальной сферах, системно не используется в законодательстве, хотя в полной мере отражает специфику применения в праве. На сегодняшний день закономерности государственно-правового развития требуют от нас воссоединить разорванные связи отдельных видов преимуществ, придать им целостность, единство.

**Artyom G.
REPEV**

the assistant professor of the Administrative Law and Administrative Activity of Law-Enforcement Bodies Chair of the Barnaul legal institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, PhD of law (Barnaul), repev-artem@yandex.ru

Legal advantage; privilege; immunity; privilege; encouragement; authority

The author, from theoretiko-legal and branch positions, the category "legal advantage" is exposed to a research. The thesis moves forward that legal advantage represents a special definition today, and, having the general, settled characteristic in household and social spheres, systemically it isn't used in the legislation though fully reflects specifics of application in the right. Today, regularities of state and legal development demand from us to reunite broken links of separate types of advantages, to give them integrity, unity.

**РЕПЬЕВ
Артем Григорьевич**

доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук (г. Барнаул), repev-artem@yandex.ru

Правовое преимущество; привилегия; иммунитет; льгота; поощрение; авторитет

LEGAL ADVANTAGES IN THE RUSSIAN LEGISLATION: SYSTEM AND TYPES

УДК 340.130.53

Понятие «правовое преимущество» сегодня ново для юридической науки. Ученое сообщество, занимающееся исследованием теории всеобщего равенства, дифференциации, правового регулирования через элементы дозволений и стимулов, специальных правовых статусов, предпочитает, как правило, не использовать дефиницию «преимущество» именно как юридическое понятие. Скорее, данная категория применяется как синонимичный термин, позволяющий избежать лексической тавтологии при употреблении в текстах своих работ таких форм объективного неравенства, как «льгота», «привилегия», «иммунитет».

Правовое преимущество — явление весьма многообразное. Его генезис, эволюция и современное состояние отображения в государственно-правовой действительности и как юридического термина, и как категории, полагаем, позволяет в качестве гипотезы выдвинуть такой признак, как системность. Подобный тезис оправдан благодаря нескольким позициям. Во-первых, структура преимуществ определяется зависимостью, взаимопроникновением одного в другой его отдельных

элементов для образования целостного воздействия на общественные отношения. Например, когда вслед за достижениями в труде приходит признание заслуг и разумно применяется поощрение, что и вызывает предоставление правовых преимуществ в форме льгот, компенсаций, преференций и т. п. Во-вторых, системно-функциональная характеристика преимуществ способствует уяснению их юридической, экономической и социальной роли (к примеру, гарантирующей, как в случае с иммунитетом должностных лиц государства, социальной, если речь идет о субсидиях, дотациях малоимущим гражданам, инвалидам [1, с. 105–108] и т. п.).

Ярче отобразить сложную систему и структуру преимуществ, выявить их цель и характеристику применительно к сфере общественных отношений позволяет научная классификация. При этом их деление по внутренней структуре дает возможность обозначить как типы, так и виды в праве, а по внешней — способствует уяснению формы выражения непосредственно внутри структуры типов. В конечном итоге все это обеспечит целостное, логически

завершенное восприятие правовых преимуществ в системе законодательства.

На сегодняшний день *правовое преимущество* — это юридическое средство, заключающееся в правомерной возможности субъекта удовлетворить свои интересы наиболее полно и всесторонне и выражающееся как в предоставлении особых дополнительных прав, так и в неподверженности определенным нормам, обязанностям, запретам и ограничениям.

Анализ современного законодательства позволил выявить основные типы правовых преимуществ: иммунитеты, привилегии, льготы и особые правовые процедуры.

Все вышеприведенные преимущества наряду с таким инструментарием, как ограничения, запреты, обязанности, ответственность, ценностные установки, подкрепляют друг друга, иногда действуя попарно: «преимущества — запреты», «преимущества — юридическая ответственность», «преимущества — ограничения». Тем самым усиливается их потенциал, от чего в конечном счете зависит эффективность правового регулирования, адресное применение.

Предложим некоторые критерии классификации внутри обозначенных типов. Начать уместнее всего с разделения, в зависимости от *степени устойчивости* к изменяющимся обстоятельствам, на *динамические* или *статические*. Примером, характерным для предоставления преимуществ на основе признака *динамичности*, выступает создание в государстве зон опережающего экономического развития. Система выделения подобного рода географических точек, а зачастую и целых кластеров, появилась не так давно. Цели проекта объясняются в первую очередь финансовой составляющей за счет повышения инвестиционной привлекательности и последующей интеграции региона в экономику страны. Богатые сырьевые ресурсы субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов позволяют государству предлагать предпринимательскому сообществу меры стимулирования и поддержки развития приоритетных отраслей через систему правовых преимуществ на определенный срок, как правило, до достижения прогнозируемых показателей. К примеру, до 2025 г. предоставляется «преимущественное право заключения долгосрочных договоров лесопользования компаниям, обязующимся развивать наряду с лесозаготовкой переработку древесины и стимулировать использование недревесных ресурсов в границах природно-ресурсной зоны Байкало-Амурской магистрали, Ленско-Ангарской, Западно-Якутской и Южно-Якутской зон опережающего экономического развития» (распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009

№ 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» [2]).

Статические преимущества достаточно устойчивы к изменениям в общественных отношениях, менее подвержены сезонным и временным колебаниям, сконцентрированы на фундаментальных сферах государства. К примеру, отрасль экономики, традиционно нуждающейся в централизованной поддержке административным методом, выступает сельское хозяйство, где для защиты интересов также активно используется институт правовых преимуществ. Например, оборот земель сельскохозяйственного назначения основывается на принципе «преимущественного права субъекта Российской Федерации или муниципального образования на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже» (п. 3 ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [3]).

Интересной, полагаем, будет выглядеть классификация правовых преимуществ по *субъектному составу*. В частности, они могут быть предоставлены как *физическим*, так и *юридическим лицам*, и даже *государствам*. Первый тезис, думается, не вызывает споров. Мы не раз обращали внимание на такой характерный признак правовых преимуществ, как включенность в конструкцию специального правового статуса. Предоставление же юридическим лицам особых прав, отличных от общепризнанных, не так часто исследовалось в науке [4, с. 58–61]. Относительно новым примером служит норма ст. 4 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [5], устанавливающая привилегии для ряда научных и образовательных организаций высшего образования по автономному (минуя Высшую аттестационную комиссию при Министерстве образования и науки Российской Федерации) созданию советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук, определению и изменению составов этих советов, установлению порядка присуждения ученых степеней и пр. Важным в этой связи будет обращение к основаниям надления подобного рода правовыми преимуществами. Это в данном случае — *поощрение и авторитет*. Первое из приведенных оснований находит свое подтверждение, поскольку одним из критериев, позволяющих организации обратиться с заявлением на получение вышеуказанной привилегии, является «наличие одного или более диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук», а также «отмены по итогам 3 лет, предшествующих году подачи

заявления, не более 1 процента решений диссертационных советов о присуждении ученой степени кандидата наук или ученой степени доктора наук» (п. «а» ч. 3 постановление Правительства РФ от 11.05.2017 № 553 «Об утверждении Положения о формировании перечня научных организаций и образовательных организаций высшего образования, которым предоставляются права, предусмотренные абзацами вторым-четвертым пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»» [6]). Данный показатель служит доказательством качества проводимых научных исследований, их фундаментальности и, безусловно, должен быть поощрен.

Что касается второго из отмеченных оснований, то оно легально ранее не отмечалось в качестве признаков субъектов, обладающих правовыми преимуществами. Исторические закономерности развития данного института наглядно свидетельствуют о роли лидера какой-либо социальной группы, который, обладая властью, имел некие прерогативы, обусловленные его влиянием на социум. Авторитет как качество этого лидера просматривался, но, как принято говорить, читался между строк. Однако сегодня законодатель легализовал данный характерный признак субъекта, обладающего правовыми преимуществами, указав в тексте нормативного правового акта в виде основания получения вышеуказанного права на самостоятельные и автономные решения — достижение «высоких результатов в научной и (или) научно-технической деятельности» и обладание «авторитетом (выделено нами. — А. Р.) в вопросах подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации» (п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»).

Что же ученому сообществу и руководству соответствующих организаций понимать под этим? Полагаем, что категория «авторитет» всегда связана с ролью субъекта внутри какой-либо социальной ячейки, с так называемым «именем» в чем-либо (в науке, в искусстве, в преступной среде и пр.). Толковые словари русского языка относят к термину «авторитет» такие свойства, как обладание уважением и признанием, доверием со стороны других [7, с. 32]. Безусловно, рассматриваемая категория в известной мере условная, но, полагаем, все же есть некоторые конкретные критерии, судя по которым организация создает себе имя в науке, зарабатывает авторитет. Конечно, в первую очередь это качество проводимых научных исследований, их востребованность практикой, известность научной среде. К сожалению, установленные Правительством РФ критерии для организаций, претендующих на

получение вышеуказанной привилегии, на наш взгляд, учли только последний, заложив его в виде публикационной активности ее сотрудников «в научных журналах, индексируемых в базе данных “Сеть науки” (*Web of Science*), в расчете на 100 научно-педагогических работников — не менее 100 единиц» (п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»). С другой стороны, законодатель не забыл о такой характерной черте правовых преимуществ, как *стимулирующий характер*, позаботившись о соответствующих финансовых вложениях в научную сферу, также в виде критерия отбора: «объем затрат на научные исследования и разработки в расчете на одного научно-педагогического работника — не менее 1 млн рублей в год» (п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»).

На момент опубликования вышеуказанного постановления Правительства РФ подобной привилегией в виде автономного права решения вопросов, касающихся присвоения ученых степеней, обладали только Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет. Надеемся, что институт правовых преимуществ в данном случае станет хорошим инструментом придания ускорения научно-техническому прогрессу, развития всех направлений научных исследований.

Касательно третьего тезиса: мы в данном случае не имели в виду такую разновидность преимущества, как иммунитет государства, выступающий, наряду с суверенитетом, самостоятельным принципом международного права [8, с. 114–119]. Речь шла о правовых преимуществах финансового характера, обеспечивающих не столько гарантии независимости политической власти, как в случае с иммунитетом, сколько финансовые послабления и выгоды, стимулирующие международный товарообмен, развитие рыночных отношений, поддержку наименее защищенных секторов экономики, промышленности и сельского хозяйства. К примеру, при ввозе на таможенную территорию ЕАЭС (Республики Армения, Беларусь и Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация) ряда товаров государствам предоставляются тарифные преференции, т. е. льготы по уплате таможенных платежей (решение Совета Евразийской экономической комиссии от 13.01.2017 № 8 «О перечне товаров, происходящих из развивающихся стран или из наименее развитых стран, в отношении которых при ввозе на таможенную территорию Евразийского экономического союза предоставляются тарифные преференции» [9]).

Мы не раз отмечали, что недопустимость дискриминации граждан Российской Федерации,

основанной на различиях в социальном происхождении, не означает общего, абсолютного равенства. Правовые преимущества представляют собой тот инструмент власти и управления, который позволяет нивелировать объективную невозможность некоторыми социальными группами реализовать свои права и законные интересы, сгладить последствия тех объективных обстоятельств, которые вызвали их подобное неравное по отношению к другим положение в обществе. Исследования генезиса категории «правовое преимущество» демонстрирует наделение привилегиями, льготами и иммунитетом лиц, в основу которого было заложено социальное происхождение, возраст, финансовая состоятельность, профессионализм, трудовые достижения и подвиги. Сохранились некоторые из приведенных оснований и сегодня. Так, граждане, принадлежащие к коренным малочисленным народам и этническим общностям, имеют в силу своего *социального происхождения* и исторически сложившейся территории обитания ряд правовых преимуществ:

- привилегии на «добычу определенных объектов животного мира и продуктов жизнедеятельности»;

- льготы «в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности»;

- особой правовой процедуры в виде «первоочередного выбора промысловых угодий» (ст. 49 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире [10]).

Думается, наделение подобного рода формами неравенства кумандинцев, теленгитов, тубаларов, челканцев (проживающих на территории Республики Алтай), телеутов, шорцев (Кемеровская область и др.) (постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» [11]) в силу их самобытности, в целях сохранения культурного наследия и этнического разнообразия нашего Отечества [12, с. 31–37] не может и не должно вызывать какой бы то ни было негативной реакции. В этом в очередной раз прослеживается *социальная функция* правовых преимуществ по поддержанию наименее защищенных слоев населения.

Преимущества, обусловленные *возрастными различиями* людей, также имеют место сегодня. Ранее протогосударство характеризовалось прерогативами старейшин, наиболее опытных членов общности, а также мужчин, способных обеспечивать жизнедеятельность рода. Сегодня к имеющимся льготам в отношении престарелых граждан (п. 10 ч. 1 ст. 407 НК [13]) добавилась

забота государства о подрастающем поколении. К примеру, все дети, вне зависимости от их семейного и социального благополучия, имеют первоочередные «права при оказании медицинской помощи» (ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [14]), действует приоритет «защиты их прав и интересов» (ч. 3 ст. 1 СК [15]), «личного и социального благополучия» (ст. 14 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [16]). Государство посредством правовых преимуществ стимулирует профессиональную ориентацию подростков, занятость детей и вовлечение их в социально полезную деятельность. Так, «работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих мест для трудоустройства» (ст. 15 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Проведенная классификация, безусловно, не претендует на всеобщность. В статье лишь предпринята попытка, используя методологию систематизации, разделения общего на структурные элементы и последующего вкрапления отдельных, разрозненных частей в нечто единое, осветить отдельные исторические и содержательные аспекты категории «правовое преимущество».

Завершая рассмотрение эволюции закрепления понятия «правовое преимущество» в российском законодательстве, приходим к важному выводу. Несмотря на, казалось бы, фундаментальные положения относительно того, что основу и первоисточный материал в деле создания нормативного правового акта выполняют правовые понятия, практика показывает иную ситуацию. Используя конструкцию «правовое преимущество» свыше 400 раз в различных сочетаниях («преимущество», «преимущественное право», «приоритетное право»), законодатель тем не менее не сделал попытки сформулировать все же ее понятие. Видимо, здесь следует говорить о пока не состоявшемся переходе научного понятия «правовое преимущество» в легитимную, нормативно закрепленную дефиницию. О тех практических и научных последствиях, которые обуславливают это упущение, будь это неквалифицированное правоприменение, неграмотное и малоэффективное совершение юридически значимых поступков или же обеднение доктринальной терминологии, отсутствие процесса взаимообогащения теории и практики и т. п., думается, хорошо известно.

Правовые преимущества на сегодняшний день представляют собой специальную дефиницию, т. е. такое определение понятия, которое, имея общую, устоявшуюся характеристику в бытовой и социальной сферах, отражает специфику применения в праве. В этом, на наш взгляд, проявляется не лучшая сторона отечественной традиции подготовки и принятия нормативных правовых актов.

Пристатейный библиографический список

1. Репьев А. Г. Социальная функция института правовых преимуществ // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 4 (36).
2. СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 421.
3. СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018; 2016. № 27 (Ч. II). Ст. 4294.
4. Смирникова Ю. Л. Правовой режим предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг // Вестник Российской правовой академии. 2015. № 2.
5. СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137; 2015. № 17 (Ч. IV). Ст. 2475.
6. РГ. 2017. 18 мая.
7. Скворцов Л. И. Большой толковый словарь правильной русской речи: 8 000 слов и выражений. М. : Оникс : Мир и Образование, 2009.
8. Репьев А. Г. Правовой иммунитет государства: предостережение от попыток искажения и подмены фундаментального принципа международного права (часть 1) // Правовая культура. 2016. № 1 (24).
9. Евразийский экономический союз : сайт. Режим доступа: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 15.05.2017).
10. СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4160.
11. СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493; 2015. № 36. Ст. 5026.
12. Ишеков К. А., Головинов А. В. Содержание принципа идеологического многообразия и его значение для развития правовой культуры современного российского общества // Правовая культура. 2015. № 4 (23).
13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2017. № 15 (Ч. I). Ст. 2132.
14. СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; 2017. № 15 (Ч. I). Ст. 2136.
15. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 2017. № 18. Ст. 2671.
16. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802; 2017. № 1 (Ч. I). Ст. 6.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В 40–60-Х ГОДАХ XIX ВЕКА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Рост городов в современных условиях требует учета исторического опыта правового регулирования системы городского самоуправления для наиболее эффективного решения вопросов городского хозяйства. Статья представляет собой сравнительно-правовое исследование организации городского самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге в результате введения на территории данных городов Положения об общественном управлении 1846 г. Целью данного исследования является выявление при помощи сравнительно-правового метода отличительных особенностей систем городского самоуправления в указанных городах на соответствующем историческом этапе.

Автор сравнивает особенности систем городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в результате применения к ним Закона 1846 г., наиболее подробно останавливаясь на специфике формирования органов городского общественного управления. Новизна работы обуславливается невысоким уровнем освещенности в научной литературе историко-правовых аспектов данного вопроса. Автор делает вывод о более демократичных началах построения московской системы в отличие от петербургской модели.

**Alexey A.
SAVICHEV**

the post-graduate of the Theory and
History of State and Law and Philosophy
Chair of the All-Russian State University of
Justice (Moscow), ucx7801@mail.ru.

**City; city self-government;
electoral right; qualifications;
Moscow; Saint-Petersburg;
the General Duma;
the administrative Duma;
stratums**

THE CITY SELF-GOVERNMENT OF MOSCOW AND ST. PETERSBURG IN THE 40-60 YEARS OF THE NINETEENTH CENTURY: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Urban growth in modern conditions requires taking into account the historical experience of legal regulation of system of city self-government for the most effective solutions to urban issues. The article presents a comparative legal study of the organization of city self-government in Moscow and Saint-Petersburg as a result of introduction in the territory of these cities of the Act about the public control of 1846. The aim of this study is the identification with the help of comparative legal method distinguishing features of systems of municipal government in the cities at the appropriate stage of history. The author compares characteristics of municipal government of Moscow and Saint-Petersburg as a result of application thereto of the Law of 1846, the most expanding on the specifics of the formation of urban public administration. The novelty of work is caused by low light levels in the scientific literature historical and legal aspects of the question. The author makes a conclusion about significant differences of the Moscow municipal government from the St. Petersburg model.

УДК 340.1

К середине XIX в. в России активизировались процессы изменений социально-экономического характера. Об этом свидетельствует ускоряющийся рост городов. В период с 1825 по 1856 г. численность населения во многих губернских центрах увеличилась в полтора-три раза: в Курске с 16 до 40 тыс. человек, Саратове — с 38 до 61 тыс., Туле — с 38 до 50 тыс.; Одессе — с 43 до 101 тыс. человек. За 30 лет население Москвы выросло более чем в 1,5 раза (с 241 514 до 368 765 человек). Иными словами, в Москве прирост составил 127 тыс. человек, что является максимальным показателем роста численности жителей по сравнению с другими городами. Население Санкт-Петербурга увеличилось лишь на 46 тыс. человек (если сравнивать с Москвой): с 444 324 до 490 808 человек [1, с. 369].

В то же время следует согласиться с мнением ряда исследователей о том, что рост города — это процесс комплексный, подразумевающий не только увеличение численности населения, но и расширение городской территории за счет включения в ее состав новых районов, развитие торгово-промышленного комплекса и транспортной

инфраструктуры, появление новых профессий и соответствующих рабочих мест [2–4]. Так, Москва приобрела статус главного промышленного центра еще до отмены крепостного права. Уже в 1853 г. в городе действовало 443 фабрики с 46 тыс. рабочих и суммой производства около 30 млн руб. [5, с. 33–34].

На тот момент Жалованная грамота городам (Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. [6]) фактически не применялась на практике. Более того, на фоне описанных социально-экономических тенденций положения законодательного акта, принятого больше полувека назад, были уже устаревшими. Необходимость преобразований в сфере городского управления и самоуправления была очевидной.

Нежизнеспособность существовавшей системы органов городского самоуправления, по мнению отдельных представителей государственного аппарата, обуславливалась отсутствием реальных условий формирования гражданственности при убежденности многих городских голов и членов дум в том, что единственной их

обязанностью является точное и неукоснительное исполнение всех требований начальства [7, с. 34]. Такая ситуация сохранялась на фоне роста потребности городского населения в выражении своей воли при решении конкретных вопросов местного значения.

В начале 1840-х гг. временное отделение хозяйственного департамента МВД приступило к подготовке проекта городского положения. Данным отделением руководил известный реформатор Н. А. Милютин. Были собраны и изучены сведения о современном состоянии городов Российской империи, все законопроекты о городском управлении начиная с периода правления Петра I, обобщен зарубежный опыт в данной сфере. Итогом четырехлетней работы стал проект Положения об общественном управлении, утвержденный Императором 13 февраля 1846 г. [8, с. 75].

16 февраля 1846 г. для Санкт-Петербурга Именным указом от 13 февраля 1846 г. «О новом положении об общественном управлении С.-Петербурга», данным Сенату, вводится Городовое положение [9], заменявшее Шестигласную Думу, учрежденную Жалованной грамотой городам Российской империи 1785 г., на всесословный орган городского общественного управления — Распорядительную Думу. Иными словами, из представителей пяти сословных групп была сформирована Общая Дума и ее исполнительный орган — Распорядительная Дума. Городское общество делилось на следующие сословные группы:

- 1) потомственные дворяне;
- 2) личные дворяне, почетные граждане и приравненные к личным дворянам разночинцы;
- 3) купцы всех трех гильдий;
- 4) столичные мещане, не записанные в цеха;
- 5) столичные ремесленники или мещане, записанные в цеха.

Избирательным правом в Общую Думу обладали мужчины, имевшие недвижимое имущество, приносящее доход от 100 руб., и проживавшие на территории города не менее двух лет.

Городской голова назначался на должность правительством из числа кандидатов высших сословий, обладавших недвижимостью на сумму не менее 15 тыс. руб.

С учетом указанных, прежде всего имущественных, цензов в 1846 г. правом голоса на выборах обладали лишь 1,2 % жителей Петербурга.

Общая Дума по петербургскому Положению 1846 г. состояла из 250 гласных от пяти сословий, а численность Распорядительной Думы составляла 12 членов с преобладанием купеческого элемента.

Данное Положение с некоторыми изменениями впоследствии вводится в действие и в других городах Российской империи: в Москве —

в 1862 г. (Положение об общественном управлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. [10]), в Одессе — в 1863 г. (Положение об общественном управлении г. Одессы от 30 апреля 1863 г. [11]), в Тифлисе — в 1866 г. (Положение об общественном управлении г. Тифлиса от 11 августа 1866 г. [12]). Фактически именно Городовое положение Петербурга 1846 г. было взято за образец при реформировании систем городского общественного управления в указанных полисах. Данное преобразование следует рассматривать в качестве эксперимента государства по воплощению системы городского самоуправления на практике [7, с. 34]. К середине XIX в. в правительственных кругах была признана необходимость реализации общей городской реформы. Почву для нее заложило петербургское Положение 1846 г., введенное с некоторыми особенностями и в других наиболее крупных городах. Тем самым была предпринята попытка по-новому решить такие вопросы, как привлечение к самоуправлению лиц, наиболее заинтересованных в решении городских дел, порядок выборов и проверка их результатов, установление сдержек и противовесов внутри системы городских учреждений и пределы административного надзора над городским самоуправлением [13, с. 14]. Они оказались впоследствии в центре внимания разработчиков Городового положения 1870 г.

В отношении остальных городов петербургский Закон 1846 г. применен не был, и вплоть до городской реформы 1870 г. на их территории формально действовала Жалованная грамота 1785 г.

Несмотря на применение петербургского Положения в качестве образца при реформировании городского самоуправления в Москве, сформированные в соответствующих городах системы общественного управления нельзя рассматривать как тождественные.

Положение об общественном управлении Москвы 1862 г. стало нормативно-правовым выражением реформы самоуправления применительно к Москве.

В конце 1850-х гг. московское дворянство решило ходатайствовать перед верховной властью о распространении петербургского Закона 1846 г. на Москву. Эта инициатива была обусловлена желанием московских дворян участвовать в управлении делами города по примеру петербургских. 23 октября 1859 г. был образован Комитет для составления предположений об улучшении в Москве городского общественного управления. После двухлетних обсуждений принятый в марте 1860 г. законопроект 20 марта 1862 г. вступил в силу [8, с. 88].

Положение 1862 г. устанавливало разделение всей системы городского общественного управления на две основных составляющих:

1) общее управление (учреждавшееся для всего городского общества);

2) частное (управление по сословиям).

Управление общее включало в себя:

1) Общую Городскую Думу;

2) городского голову;

3) Распорядительную Городскую Думу.

Частное управление было представлено:

1) собраниями выборных;

2) сословными старшинами;

3) управами: купеческой, мещанской и ремесленной.

В соответствии с Положением 1862 г. все городское общество Москвы было подразделено на пять категорий:

1) потомственные дворяне;

2) личные дворяне, почетные граждане, не записанные в гильдию, иностранцы и другие лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям;

3) почетные граждане, записанные в гильдии и купцы;

4) мещане;

5) ремесленники.

Специфика системы городского самоуправления, учрежденной в Москве, выражается в соответствующих отличиях московской модели от петербургской. Прежде всего следует подчеркнуть, что московское Положение расширяет состав второго городского сословия по сравнению с петербургским, в котором к нему отнесены личные дворяне, почетные граждане и разночинцы (ученые, артисты, художники, владеющие недвижимостью). В Москве же состав данной категории горожан определялся следующим образом: владеющие такою же (т. е. недвижимую) собственностью личные дворяне, почетные граждане, в гильдии не записанные, иностранцы и других званий лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям. Следовательно, в том числе и крестьяне. Это можно объяснить тем, что московское положение было принято уже после отмены крепостного права.

Другим отличительным признаком московского городского самоуправления был порядок созыва собраний Общей Думы. Если в Санкт-Петербурге собрания созывались по распоряжению военного генерал-губернатора, то в Москве для этого было необходимо лишь распоряжение городского головы, который только доводил об этом до сведения московского военного генерал-губернатора.

Кроме того, в московском законе был устранен дисбаланс представительства в Распорядительной Думе, характерный для петербургской модели. В Москве в ее состав входило не 12, а десять членов, избираемых от сословий, но зато поровну от каждой сословной группы. В Санкт-Петербурге от

мещан и ремесленников избиралось всего три члена [14, с. 81–82].

В Москве более демократичными были также условия избрания городского головы. Если в Санкт-Петербурге он избирался только из среды дворян, почетных граждан и купцов первой гильдии, то в Москве — из лиц всех сословных групп, не моложе 30 лет, владеющих в городе собственностью на сумму не менее 15 тыс. руб.

Что касается активного избирательного права, то для всех сословий вводились единые избирательные цензы:

1) имущественный ценз — избирателем мог быть тот, кто владел недвижимостью или капиталом, приносящим доход не менее 100 руб. в год;

2) возрастной ценз — избирателем мог выступать тот, кто достиг 21 года;

3) ценз оседлости — для участия в выборах необходимо было проживать в Москве не менее двух лет.

В соответствии с Законом 1862 г. избирательные права получили 13 229 человек из 351 627 москвичей (3,8 %), что было больше, чем в Санкт-Петербурге (7 000 из 539 000 человек, или чуть более 1 %) [15, с. 48]. Так или иначе, эту разницу можно объяснить тем, что состав потенциальных избирателей в Москве был шире, чем в Санкт-Петербурге, о чем говорилось выше.

В отношении выборных и гласных возрастной ценз повышался до 25 лет, а для городского головы — до 30 лет. Кандидат на должность городского головы должен был также владеть недвижимой собственностью, оцененной не менее чем в 15 тыс. руб.

Процедура выборов в Москве носила двухступенчатый характер: каждое из сословий избирало по 100 выборных, которые в свою очередь избирали из своей среды по 35 гласных.

Московская дума, по сравнению с петербургской, имела меньший численный состав: 186 человек: 175 гласных, пять сословных старшин, пять их товарищей и городской голова. Одновременно избирались по два члена от каждой сословной группы в Распорядительную Думу (впоследствии — Управа). Общая Дума избиралась сроком на три года, а городской голова и Распорядительная Дума — на четыре.

Несмотря на деление электората на сословия, факт допуска всех указанных выше групп городского населения к голосованию на городских выборах дает основания вести речь об элементах бессословного общественного управления в Москве в рассматриваемый исторический период. Однако бессословное начало управления городом выразилось не только в процедуре выборов. Как отмечает П. Муллов, в отличие от системы управления в Санкт-Петербурге, в Москве имел место особый

порядок поступления на государственную службу в Распорядительную Думу. Предполагалось, что сама Дума определяла лиц, имеющих право поступать на государственную службу, лишь в том случае, если речь шла о назначении на должности секретаря, бухгалтера, контролера, архивариуса и столоначальников (т. е. на должности, непосредственно связанные с документооборотом либо материальной ответственностью). Что касается всех прочих должностей, то их возможно было замечать по усмотрению Распорядительной Думы либо такими же лицами с правами коронной службы, либо по найму лицами всех сословий [16, с. 183].

Иначе говоря, в системе общественного управления Москвы бессловное начало такого управления фактически имело двойственное проявление: во-первых, оно было выражено в самой процедуре формирования органов городского самоуправления, так как к выборам в Общую Думу допускались все сословия, владеющие недвижимой собственностью, для них были установлены равные избирательные цензы; во-вторых, имела место возможность бессловной процедуры поступления на государственную службу в Распорядительную Думу.

Более демократичные начала формирования органов городского самоуправления Москвы, по сравнению с Санкт-Петербургом, отчасти можно объяснить тем, что последний обладал статусом столицы, имел особое общественно-политическое положение. Санкт-Петербург был выделен из состава губернии в особое градоначальство, а градоначальник наделялся правами губернатора и напрямую возглавлял полицию [17, с. 4]. Москва же выступала в качестве центра Московской губернии и характеризовалась меньшим уровнем правительственной опеки [18]. Следовательно, степень централизации публичной власти в Санкт-Петербурге была выше, чем в Москве.

Таким образом, проведенный анализ преобразований в сфере городского общественного управления в 40–60-х гг. XIX в. позволяет сделать следующие выводы. В результате введения в отдельных городах Российской империи Положения об общественном управлении подход к правовому регулированию соответствующей сферы общественных отношений становится дифференцированным. Дифференциация правовой регламентации городского самоуправления в данный исторический период была выражена в применении к отдельным городам Закона 1846 г. (Санкт-Петербург) при формальном сохранении юридической силы Жалованной грамоты 1785 г. на всех остальных городских территориях. Более того, распространение Положения 1846 г. на соответствующие города не означало простого его повторения на их территории, что подтверждается, например,

спецификой московской модели городского самоуправления, отличающей его от петербургской системы. Более унифицированный характер правовое регулирование городского общественного управления вновь приобретет уже после проведения городской реформы 1870 г., когда в отношении всех городов будет введен единый законодательный акт, в то же время учитывающий региональную специфику.

Реформу городского самоуправления в рассматриваемый исторический период применительно к Москве нельзя оценить однозначно. С одной стороны, с момента принятия Положения об общественном управлении Санкт-Петербурга в 1846 г. до введения аналогичного законодательного акта в Москве прошло 16 лет. Это достаточно продолжительный период времени. Москва испытывала потребность в соответствующих преобразованиях в меньшей степени, чем Санкт-Петербург. В этом смысле именно Санкт-Петербург оказался в более выгодной ситуации. С другой стороны, ожидание Москвы, можно сказать, окупилось теми отличительными особенностями, которые характеризовали московскую модель и в которых была видна разница по сравнению с петербургской системой. Городское самоуправление Москвы было основано на более демократичных началах, выражавшихся в том числе в расширенном составе потенциальных избирателей и в более сбалансированном представительстве интересов отдельных слоев городского населения в Распорядительной Думе. Это можно объяснить, во-первых, попыткой государства учесть опыт применения соответствующего закона в Санкт-Петербурге и ввести более совершенную систему городского самоуправления в других городах, в том числе в Москве; во-вторых, принятием московского закона уже после отмены крепостного права, когда требовалось учитывать возросшую интенсивность процессов пополнения численности городских жителей за счет так называемого пришлого населения; в-третьих, особым административно-политическим статусом Санкт-Петербурга как столицы, где требовалась большая централизация политической власти. На практике это привело к большему числу лиц, имевших возможность участия в городских выборах в Москве по сравнению с Санкт-Петербургом. Вместе с тем в Москве, как в других городах России, процент людей, которые были допущены к голосованию, был в целом низким. Это, безусловно, предопределялось тем, что оставшееся подавляющее большинство потенциального электората не выдерживало прежде всего имущественных цензов. Таким образом, очевидно, что структуры городского общественного управления не осуществляли представительства интересов абсолютного большинства горожан.

Пристатейный библиографический список

1. Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М. : Изд-во АН СССР, 1958.
2. Никулина Ю. В. Функциональное пространство города и городское управление // Проблемы управления. 2009. № 1 (30).
3. Роберт Э. Парк, Николаев В. Городское сообщество как пространственная конфигурация и моральный порядок // Социологическое обозрение. Т. 5. № 1. 2006.
4. Федякин И. В. Политика формирования и развития мегаполисов в системе мероприятий государственной политики: политологический анализ отечественного и зарубежного опыта : дис. ... д-ра полит. наук. М., 2015.
5. Скубневский В. А. Города России во второй половине XIX века : учеб. пособие к спецкурсу. Барнаул, 2012.
6. ПСЗ. Собр. 1. Т. XXII. № 16188.
7. Дитятин И. И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия // Статьи по истории русского права. СПб. : Тип. А. Пороховщикова, 1895.
8. Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М. : Новый хронограф : АИРО-XXI, 2010.
9. ПСЗ. Собр. 2. Т. 21. Ч. 1. № 19721.
10. ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVII. Отд. 1. №38078.
11. ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXVIII. Ч. 1. № 39565.
12. ПСЗ. Собр. 2. Т. 41. Ч. 1. № 43550.
13. Соловьева Е. Г. Развитие законодательства по городскому самоуправлению во второй половине XIX в. : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.
14. Щепкин М. П. Общественное хозяйство города Москвы в 1863–1887 годах. Ч. 1. Вып. 1. М. : Моск. город. тип., 1888.
15. Писарькова Л. Ф. Городские избирательные кампании 1860-х годов в Москве // Москва: События, Люди, Проблемы : краевед. сб. М. : Изд-во ГПИБ, 1997.
16. Мумов П. Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб. : Тип. МВД, 1864.
17. Синькевич Н. А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.
18. Мадьярова А. В. Государственная власть и местное самоуправление в городе Москве // Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2010.

ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ, КАК ОСНОВАНИЕ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

МАГОМЕДОВ
Гусейн Багавдинович

директор Северо-Кавказского института
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России),
кандидат юридических наук
(г. Махачкала), skf@rpa-mjust.ru.

В статье анализируется отражение в уголовном законодательстве понятия возмещения ущерба, причиненного преступлением, обосновывается значение данного обстоятельства для освобождения от уголовной ответственности, даны предложения по совершенствованию уголовного законодательства в этой области. Проведен анализ практики применения ст. 76 и 76.1 УК за период с 2013 по 2016 г. и теоретических, а также практических аспектов института возмещения вреда как основания для освобождения от уголовной ответственности.

**Возмещение ущерба,
причиненного преступлением;
заглаживание причиненного
вреда; освобождение
от уголовной ответственности;
постановление Пленума
Верховного Суда РФ;
уголовный закон; практика
применения**

Guseyn B.
MAGOMEDOV

the director of the North Caucasian
Institute (branch) of the All-Russian
State University of Justice, PhD in law
(Mahachkala), skf@rpa-mjust.ru.

**Damages caused by the crime,
the mitigating of damage caused,
the exemption from criminal
liability, the resolution of Plenum
of the Supreme Court, criminal
law, practical application**

**COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY A CRIME,
AS THE BASIS OF EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY**

Reflection of the conception of compensation for damage caused by a crime is analyzed in the criminal legislation, the significance of this circumstance is justified for exemption from criminal liability, and proposals made to improve criminal legislation in this area. The analysis of the application of articles 76 and 76.1 of the Criminal Code of the Russian Federation for the period from 2013 to 2016 and the theoretical as well as practical aspects of the institution of compensation for harm as the basis for exemption from criminal liability is are made carried out.

УДК 343.222

Понятие возмещения ущерба достаточно широко употребляется в действующем уголовном законодательстве. В большинстве случаев — в значении одной из форм заглаживания вреда, причиненного преступлением (ч. 1 ст. 75, 76.2, ч. 4.1 ст. 79, ч. 4 ст. 80 УК [1]). Нередко закон говорит не о возмещении ущерба, а о «возмещении вреда, причиненного преступлением» (ч. 2, 2.1 ст. 74, ч. 1 ст. 79, ч. 1 ст. 80 УК), о «заглаживании причиненного потерпевшему вреда» (ст. 76 УК), возложении обязанности заглавить причиненный вред (ч. 1 ст. 90 УК). Порой в законе конкретизируется вид ущерба, в этой связи речь идет о добровольном возмещении *имущественного* ущерба (п. «к» ч. 1 ст. 61 УК), ущерба, *причиненного бюджетной системе РФ* (ч. 1 ст. 76.1 УК), *денежном* возмещении причиненного ущерба (ч. 2 ст. 76.1 УК).

Среди многообразных значений понятия возмещения ущерба, причиненного преступлением, одно, вытекающее из содержания уголовного закона, очевидно: это понятие отражает действие, способное выступать в качестве основания смягчения уголовной ответственности на различных

этапах правоотношения, порожденного фактом преступления. В данной статье обратим внимание на тот этап такого правоотношения, когда уголовная ответственность за преступление существует лишь в виде обязанности отвечать за содеянное, когда еще не состоялся акт осуждения.

Возмещению ущерба, причиненного преступлением, уже на досудебных стадиях законодатель придает особое значение, подтверждением чему может служить наличие указания на данное обстоятельство как основание для освобождения от уголовной ответственности в пяти случаях из восьми, предусмотренных в УК (исключение составляют случаи, предусмотренные ст. 78, ч. 2 ст. 84, ч. 1 ст. 90 УК). Отметим, что два таких случая законодатель предусмотрел в 2011 и 2016 гг. (ст. 76.1, 76.2 УК).

Заинтересованность законодателя в возмещении ущерба, причиненного преступлением, подтверждает и Пленум Верховного Суда РФ, когда в подп. 6 п. 1 постановления от 29.11.2016 № 56 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования

оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» [2] акцентирует внимание правоприменителей на том, что «Возмещение ущерба и (или) заглаживание вреда (статьи 75–76.2 УК РФ) могут быть произведены не только лицом, совершившим преступление, но и по его просьбе (с его согласия) другими лицами. В случае совершения преступлений, предусмотренных статьями 199 и 199.1 УК РФ, возмещение ущерба допускается и организацией, уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с которой вменяется лицу (пункт 2 примечаний к статье 199 УК РФ)».

Среди многообразных форм деятельного раскаяния именно возмещению ущерба от преступления придается особое значение в специальной литературе, где данная форма именуется инвестиционным механизмом, направленным на раскрытие преступлений, одним из средств восстановительного правосудия [3–5].

Возмещение ущерба как основание освобождения от уголовной ответственности по смыслу закона должно быть полным [4]. Вместе с тем в указанном выше постановлении Пленума Верховного Суда РФ этот вывод подтверждается только в отношении ст. 76.1 УК. Что же касается других случаев значения возмещения ущерба для решения вопроса об освобождении от уголовной ответственности (ч. 1 ст. 75, 76, 76.2 УК), то, принимая во внимание наличие в законе слов «может быть освобождено...» (т. е. в данном случае применение нормы происходит в режиме усмотрения правоприменителя [6]), полагаем допустимым для этого с учетом объективных обстоятельств и неполное возмещение ущерба, по крайней мере, для ч. 1 ст. 75 УК. Вместе с тем для единообразия правоприменительной практики в этом вопросе было бы целесообразно Пленуму Верховного Суда РФ обратить на него внимание.

Полноценное представление о роли института освобождения от уголовной ответственности в решении проблемы возмещения ущерба, причиненного преступлением, из существующих форм статистической отчетности получить не просто не только в силу их несовершенства либо закрытости, но еще и потому, что само по себе такое возмещение нередко «растворяется» в иных формах заглаживания вреда и практически во всех случаях сопровождается требованиями о совершении дополнительных к возмещению ущерба действий.

Так, из сводных статистических сведений о состоянии судимости в России, ежегодноготавливаемых Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, следует, что наиболее активно на практике применяется ст. 76 УК, согласно которой заглаживание причиненного преступлением вреда выступает своеобразным способом примирения с потерпевшим. По данным О. А. Владимировой,

около 80–85 % от всех лиц, в отношении которых производство было прекращено, освобождаются от уголовной ответственности по данному основанию [7]. Известно, однако, что в структуре заглаживания вреда возмещение ущерба, который был причинен преступлением и по которому происходит примирение с потерпевшим, не является единственной мерой. Заглаживание вреда может включать в себя иные меры, направленные на восстановление нарушенных в результате преступления прав и законных интересов потерпевшего (имущественную, в том числе денежную, компенсацию морального вреда, оказание какой-либо помощи потерпевшему, принесение ему извинений и т. п.) [8]. Анализируя статистику применения ст. 76 УК, нельзя не обратить внимание на устойчивое сокращение практики ее применения: в 2013 г. по данному основанию (ст. 25 УПК [9]) было прекращено 151 564 уголовных дела (без учета примирения с потерпевшим по делам частного обвинения), в 2014 г. — 141 128, в 2015 г. — 136 745, в первом полугодии 2016 г. — 69 313 уголовных дела.

Судя по всему, большие надежды на возмещение ущерба, причиненного преступлением, законодатель возлагал в связи с дополнением УК ст. 76.1. Однако данные судебной статистики обоснованности таких ожиданий не подтверждают. В 2013 г. по ст. 28.1 УПК (ст. 76.1 УК) было прекращено всего 14 уголовных дел (десять — по преступлениям небольшой и пять — средней тяжести), 2014 г. — 21 дело (19 и два), 2015 г. — 29 дел (25 и два, два — по тяжким преступлениям), 2016 г. (первое полугодие) — 25 дел (19 — по преступлениям небольшой тяжести, шесть — по тяжким преступлениям).

В стремлении активизировать уголовный закон в этой части в 2016 г. было принято два решения.

Во-первых, Федеральным законом от 03.07.2016 № 325-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [10] в ст. 76.1 УК был пересмотрен круг преступлений, на возмещение ущерба от которых рассчитывал законодатель в 2011 г., и, что особенно важно, значительно снижен требуемый размер его возмещения (с пятикратной до двукратной суммы).

Во-вторых, постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» [11] для ст. 76.1 УК было предложено свое, гораздо более льготное определение понятия лица, впервые совершившего преступление, чем то, которое было дано

в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» [12]: «При освобождении от уголовной ответственности лиц по основаниям, предусмотренным статьей 76. 1 УК РФ, необходимо учитывать примечания к соответствующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации.

Исходя из этого, судам следует иметь в виду, что лицо признается впервые совершившим преступление, если оно не имеет неснятую или непогашенную судимость за преступление, предусмотренное той же статьей, от ответственности по которой оно освобождается».

Насколько эффективными окажутся названные меры в расширении практики применения ст. 76.1 УК, покажет время, также рано давать какую-либо оценку принятой в 2016 г. ст. 76.2 УК, прямо направленной на решение проблемы возмещения ущерба, причиненного преступлением.

На что можно обратить внимание уже сегодня, так это, во-первых, на то, что в уголовном законе отсутствуют специальные нормы, направленные на стимулирование возмещения ущерба от тяжких и особо тяжких преступлений; во-вторых, на то, что в ст. 104.3 «Возмещение причиненного ущерба» УК расставляются приоритеты между потерпевшими от преступления и ни слова не говорится о том, что понимается под таким возмещением.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. БВС. 2017. № 1.
3. Дедюхина И. Ф. Проблемы установления и реализации ответственности с учетом признаков потерпевшего : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
4. Авсеницкая К. В. Деятельное раскаяние: понятие, формы выражения, стимулирование уголовно-правовыми мерами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
5. Матвеев П. А. Деятельное раскаяние в теории уголовного права как специальное основание для освобождения от уголовной ответственности // Рос. судья. 2016. № 5.
6. Карбанова Е. Н., Целелев К. В. Стимулирование обвиняемого к возмещению причиненного преступлением вреда: проблемы и перспективы // Рос. юстиция. 2016. № 5.
7. Владимирова О. В. Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2015.
8. Пархоменко Д. А. Усмотрение в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
10. РГ. 2016. 8 июля.
11. БВС. 2017. № 1.
12. РГ. 2013. 5 июля.

РАЗВИТИЕ КАЗАХСТАНА КАК СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В научной статье рассматриваются накопленный опыт, проблемы и перспективы развития Казахстана как социального государства, дается сущностная характеристика данному понятию, анализируются вопросы конституционно-правового регулирования в области социального обеспечения, поиска оптимальной модели управления в социальной сфере.

Bulat H. OLZHABAEV

the assistant professor of the Law Chair
of the Faculty of Public Administration,
Business and Law of the S. Toraiyrov
Pavlodar State University,
PhD of law, (Pavlodar, Republic of
Kazakhstan),
Bulat_olzhabaev@mail.ru.

**Social state;
social policy;
social protection;
social security**

This scientific article discusses the experiences, problems and prospects of the development of Kazakhstan as a social state, gives the essential characteristics of this concept, analyzes the issues of constitutional and legal regulations in the field of social security and search for the optimal model of management in the social sphere. In addition, the article discusses the accumulated experience, problems and prospects for the development of Kazakhstan, as a social status, the search for an optimal management model in the social sphere.

ОЛЖАБАЕВ Булат Хабдуллинович

доцент кафедры правоведения факультета государственного управления, бизнеса и права Павлодарского государственного университета им. С. Торайгырова, кандидат юридических наук, доцент (г. Павлодар, Республика Казахстан),
Bulat_olzhabaev@mail.ru.

**Социальное государство;
социальная политика;
социальная защита;
социальное обеспечение**

DEVELOPMENT OF KAZAKHSTAN AS A SOCIAL STATE: EXPERIENCE, PROBLEMS AND PROSPECTS

УДК 351/354(574)

Одним из основных направлений деятельности нашего государства является социальная политика, направленная на обеспечение социальных прав человека и гражданина, социальной защиты всего населения, всех слоев общества. Это исходит из гуманистической сущности государства, являющегося социальным, как закреплено в самой Конституции Республики Казахстан [1, с. 5]. В ней установлен принцип экономического развития на благо всего народа, провозглашена идея о том, что человек, его жизнь, права и свободы являются высшей ценностью [1, с. 4]. Именно решению названных приоритетных целей подчинена деятельность всех ветвей власти в нынешний период.

Немало государств мира называются в их конституциях и законодательстве, правовой литературе этих стран социальными государствами. Но на сегодняшний день еще многое зависит от того, к какому типу социального государства принадлежит то или иное конкретное государство. Особенностью реформы социального государства, к примеру скандинавской модели, является масштаб устойчивости и реструктурирования:

ни одна страна, которую в 80–90-х гг. прошлого века относили к скандинавской модели социального государства, не изменила принадлежности именно к этой модели социального государства, несмотря на сложную экономическую ситуацию [2, с. 13].

Настоящий процесс обуславливает также широко применяемая политика социальных инвестиций. Последняя осуществляется органами государственной и муниципальной власти все более активно, заменяя собой политику классического патерналистского социального государства, когда помощь предлагалась всем нуждающимся без исключения и не предполагалась отдача в какой-либо форме. К примеру, переквалификация невостребованной на рынке труда части трудоспособного населения как форма социальной помощи со стороны органов государственной и муниципальной власти в настоящее время используется довольно широко, это наиболее востребованный метод реализации социальной функции неопатерналистского социального государства любого типа. Хотя подобного рода помощь, кроме органов власти, могут оказывать и заинтересованные

корпорации, т. е. институты гражданского общества [3, с. 47].

На основе известной классификации Эспин-Андерсена, считающейся классической, появилось множество новых классификаций, которые, по сути, являются попытками дальнейшей дифференциации уже сложившейся типологии. Как известно, Эспин-Андерсен [4, с. 38] выделяет три типа социальных государств: либеральный, консервативный, социально-демократический. Либеральный тип, по его мнению, представляют Австралия, Канада, США, Новая Зеландия, Ирландия, Великобритания. К консервативным он относит Италию, Японию, Францию, Германию, Финляндию, Швейцарию. К социально-демократическим — Австрию, Бельгию, Нидерланды, Данию, Норвегию, Швецию.

В 1996 г. Гэри Беккер [5, с. 48] представляет свою типологию социального государства:

1) либеральный: бедность как следствие индивидуальной неудачи; экономический индивидуализм;

2) традиционный корпоративистский: непризнание элитизма, этатизм, патернализм, стремление к социальной гармонии, которая базируется на неравенстве;

3) социально-демократический: социальная политика ориентирована на выравнивание материального неравенства и обеспечение всеобщей безопасности;

4) восточно-азиатский, коммунитарный (*communitarian*): примат групповой (семья, частная корпорация, фирма) и общественной (которая преимущественно обеспечивается группой, а не самим индивидом) защиты; патернализм, уверенность в своей защищенности являются существенным фактором.

Г. Боноли [6, с. 34] в 1997 г. предлагает собственную классификацию типов социальных государств, где критерием можно считать величину процента социальных расходов и способ финансирования при осуществлении социальной функции:

1) британский: низкий процент социальных расходов, финансируемых через взносы; низкие социальные расходы, определяемые как процентная доля ВВП;

2) континентальный: высокий процент социальных расходов, финансируемых через взносы; высокие социальные расходы, определяемые как процентная доля ВВП;

3) нордический (скандинавский): низкий процент социальных расходов, финансируемых через взносы; высокие социальные расходы, определяемые как процентная доля ВВП;

4) южный: высокий процент социальных расходов, финансируемых через взносы; низкие социальные расходы как процентная доля ВВП.

Особенное внимание следует уделить восточноазиатским социальным государствам, так как долгое время типологии социальных государств вообще рассматривались в рамках Запада. Но на сегодняшний день некоторые авторы воспринимают Японию как представителя отдельного типа социального государства восточноазиатского типа. Кроме того, Роджер Гудман и Ито Пенг [7, с. 58] усомнились в том факте, что понятия деконмодификации и стратификации являются для Страны восходящего солнца основными показателями социального государства. Данное утверждение обосновывается тем, что в Японии семейные обязательства вызваны важными юридическими и экономическими требованиями, наряду с историческими культурными традициями.

Можно прийти к заключению, что политические и экономические принципы осуществления регулирования социальной деятельности современных государств непосредственно зависят от конкретного культурно-исторического типа того или иного государства. К примеру, доминирование либеральных или социал-демократических принципов в социальной политике конкретного государства обусловлены в первую очередь легитимностью этих принципов.

В своей работе «Конституционный строй Республики Казахстан» видные казахстанские ученые-юристы В. А. Ким и Г. В. Ким отмечают: «В условиях коренных преобразований, происходящих в нашей республике, речь идет не о простом заимствовании этого понятия, а о глубоком изменении характера нашего государства, которое сделало социальный аспект главным в проводимой им политике» [8, с. 99].

Определяющим вкладом в теорию становления и развития социального государства в Казахстане является эволюция идей и взглядов первого Президента суверенного Казахстана. Анализ его выступлений, статей, научных трудов за весь период независимого Казахстана позволяет сказать, что глава государства является одним из идеологов социальной доктрины Республики Казахстан.

Казахстан, утверждая себя социальным государством, также берет обязательства проводить социальную политику в интересах общества в целом и полностью отвечать за решение вопросов по адресной защите определенных слоев и групп, задействуя в этих целях не только ресурсы государственных структур, но и привлекая потенциал общественных организаций. Данная сфера преобразующей деятельности государства включает в себя создание условий для достойной жизни и развития человека, а также обеспечение социальной защищенности граждан. Достичь этого возможно, если государство экономически развито

и способно в полной мере реализовать свою политику в социальной сфере.

Объектом отношений социальной защиты является население в целом, но в первую очередь еще незанятое и уже неработающее. Именно эти группы населения требуют пристального внимания и деятельного участия в их судьбе со стороны государства.

В период становления и развития суверенного Казахстана выработана эффективная социальная стратегия, организационно-правовой основой которой стали: Концепция социальной защиты населения [9, с. 111], Программа углубления социальных реформ на 2005–2007 годы [10], Стратегический план развития Казахстана до 2020 года [11].

На основе анализа хода проводимых реформ социальной сферы видно, что социальная политика за годы независимости существенно трансформировалась: система социальной защиты населения и ее составная часть — социальное обеспечение — приобрели адресный характер, что предусматривает распространение социальной защиты не на все население, а на конкретные группы особо нуждающихся в ней [12, с. 556].

В последние годы концепция социальной защиты получила дальнейшее развитие, включив в себя понятие социальной поддержки как необходимости минимальных социальных гарантий, предоставляемых государством, либо под его контролем любому гражданину, оказавшемуся в сложной жизненной ситуации, независимо от трудового стажа, размера страховых взносов и т. д. [13; 15].

Помощь, оказываемая государством наиболее уязвимым и нуждающимся категориям граждан, в основном производится в виде выплат из бюджета государственных пособий в случае наступления обстоятельств, подлежащих социальной защите и социальной помощи, предназначенным для предоставления дополнительной защиты отдельным категориям граждан за счет средств государства. Эти элементы социальной защиты и составляют систему мер социального обеспечения, где основным источником финансирования и общим регулятором выступает государство [14, с. 65].

Следует отметить, что в системе социального управления государству принадлежит особое

место. Именно оно выступает той мощной социальной силой, которая может обеспечить влияние на все стороны социальной жизни, организующее и регулирующее воздействие на общественные процессы в интересах всего общества. Государство выступает универсальной управляющей системой, консолидируя всю систему общественных связей в одно целое, обеспечивает организацию общественной жизни, регулирует поведение участников общественных отношений. Используя материальные, финансовые, организационные и иные ресурсы, государство способствует организации производства и развитию социальных процессов в соответствии с программными задачами экономических реформ и политических преобразований в обществе [15, с. 99].

Управление в области социального обеспечения включает деятельность государственных органов, государственных и негосударственных фондов по оказанию различных видов материальной поддержки и социально-бытовому обслуживанию нетрудоспособных граждан [16, с. 5].

Таким образом, опираясь на результаты проведенного исследования, можно сделать главный вывод о том, что система социальной защиты и управления в сфере социального обеспечения тогда будет эффективной, когда эффективно будут сочетаться интересы как государства, так и его граждан.

Анализ полномочий и организации деятельности высших, центральных и местных государственных органов показывает, что цель провозглашения Республики Казахстан социальным государством требует от структур власти более пристального, предметного внимания и отношения к данной сфере жизни государства и общества. Блок социальных вопросов должен быть, исходя из этого, ключевым в работе государственных органов всех уровней.

Проведенное научное исследование позволило посредством привлечения нового научно-практического материала и обобщения уже имеющихся данных проанализировать опыт, проблемы государственно-правового регулирования социального обеспечения населения в Республике Казахстан, выработать ряд рекомендаций по совершенствованию управления социальной сферой в условиях построения социального государства.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Республики Казахстан. Алматы, 2012.
2. Gilbert N. *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford, 2002.
3. Powell M., Hewitt M. *Welfare state and welfare change*. Buckingham, 2002.
4. Siaroff A. *Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology / Gendering Welfare States*. L., 1994.

5. Castles F., Mitchell D. *Worlds of Welfare and Families of Nations*. Dartmouth, 1993.
6. Ferrera M. The "southern model" of welfare in social Europe // *Journal of European Social Policy*. 1996. Vol. 6. № 1.
7. Goodman R., Peng I. *The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Building* / ed. G. Esping-Andersen ; *Welfare States in Transitions: National Adaptations in Global Economies*. L., 1996.
8. Ким В. А., Ким Г. В. *Конституционный строй Республики Казахстан*. Алматы, 1995.
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27.06.2001 «Концепция социальной защиты населения Республики Казахстан» // *Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан*. 1995. № 24.
10. Программа углубления социальных реформ на 2005–2007 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30.11.2004 № 1241 // *Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан*. 2004. № 47. Ст. 587.
11. Стратегический План развития Республики Казахстан до 2020 года, утвержденный Указом Президента РК от 01.02.2010 № 922 // *Казахстанская правда*. 2010. 2 февр.
12. *Социально-экономические концепции стран мира на рубеже тысячелетия (власть, экономика, социальная сфера)*. М., 2000.
13. *Современный Казахстан: политика, экономика, безопасность* / ред.-сост. М. Ю. Туник, М. Ю. Устюгов, В. М. Хлюпин. М., 1999.
14. Смирнов С., Исаев Н. *Социальная политика: новый курс* // *Вопросы экономики*. 1999. № 2.
15. Омаров А. М. *Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики*. М., 1980.
16. Уваров В. Н. *Теория государственного управления : учеб. пособие*. Алматы, 2001.

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «НЕЖЕЛАТЕЛЬНОЙ»
ИНОСТРАННОЙ ИЛИ МЕЖДУНАРОДНОЙ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ (СТАТЬЯ 284.1
УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

Введенная в уголовное законодательство 23 мая 2015 г. ст. 284.1 УК по-служила очередным индикатором несовершенного качества российской уголовно-правовой политики. Однако количество научных работ, в которых освещаются юридико-технические погрешности, допущенные законодателем, остается незначительным для возможного влияния на правотворческую стратегию.

В связи с этим на основе формально-логических методов научного познания в публикации дается обстоятельная уголовно-правовая характеристика ст. 284.1 УК с акцентом на проблемные нюансы. Выявляется сугубо политическая природа данного уголовно-правового запрета, поднимается вопрос об объекте криминализованного деяния, ставится под сомнение целесообразность наличия отмеченной статьи в уголовном законе.

Выводы, сделанные автором, закладывают основу дальнейшего научного переосмысления сущности ст. 284.1 УК, а также носят рекомендательный характер для законодателя, склоняют его к декриминализации соответствующего поведенческого акта.

**Evgeny P.
SERGUN**

the assistant professor of Criminal Law,
Administrative Law and Process Chair of
the GASU, PhD in law (Gorno-Altai),
e.p.sergun@gmail.com.

**Undesirable organization;
crimes against
the constitutional order;
state security;
rights and freedoms;
criminal law policy**

Introduced in criminal legislation may 23, 2015 article 284.1 of the Criminal code of the Russian Federation served as another indicator of the imperfect quality of the Russian criminal policy. However, the number of scientific papers highlighting the legal and technical errors made by the legislator, remains insignificant for the possible impact on law-making strategy.

In this regard, on the basis of formal-logical methods of scientific cognition the publication provides a thorough criminal-legal characteristic of article 284.1 of the Criminal code of the Russian Federation with a focus on the problematic nuances. Revealed the purely political nature of this criminal prohibitions, raises the question about the object criminalized acts, questioned the desirability of marked articles in the criminal law.

The conclusions reached by the author, lay the Foundation for further research and rethinking of the essence of article 284.1 of the Criminal code of the Russian Federation and are Advisory in nature for the legislator, inclining him towards the decriminalization of the corresponding behavioral acts.

**IMPLEMENTING ACTIVITIES ON THE TERRITORY
OF THE RUSSIAN FEDERATION “UNDESIRABLE” FOREIGN
OR INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS
(ARTICLE 284.1 OF THE CRIMINAL CODE
OF THE RUSSIAN FEDERATION)**

**СЕРГУН
Евгений Петрович**

доцент кафедры уголовного, ад-
министративного права и процесса
Горно-Алтайского государственного
университета, кандидат юридических
наук (г. Горно-Алтайск),
e.p.sergun@gmail.com.

**Нежелательная деятельность
организации;
преступления против основ
конституционного строя;
безопасность государства;
права и свободы человека;
уголовно-правовая политика**

УДК 343.3

С принятием Федерального закона от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] объем уголовно-правового регулирования гл. 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» УК [2] увеличился в результате криминализации неординарного по своему нормативному описанию деяния. Оно получило отражение в ст. 284.1 «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности» УК.

Диспозиция отмеченной уголовно-правовой нормы сформулирована следующим образом: «Руководство деятельностью на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо

участие в такой деятельности, совершенные лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, — наказываются...».

Ввиду использования законодателем в диспозиции ст. 284.1 УК словосочетания «административная ответственность за аналогичное деяние» ее анализ предполагает обращение к одноименной административно-правовой норме, одновременно принятой на основании ст. 4 вышеупомянутого Закона — ст. 20.33 «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности» КоАП [3]. Содержание данного запрета изложено так: «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, участие в такой деятельности

либо нарушение запретов, установленных Федеральным законом от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, — влечет...».

Как можно заметить, нормативным правовым актом, координирующим анализируемые законодательные инициативы, на этот раз явился не Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [4] (как это обстоит с составами «преступлений экстремистской направленности», основные из которых получили закрепление в гл. 29 УК), а отмеченный в диспозиции ст. 20.33 КоАП Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» [5] (далее — Закон о мерах воздействия). Именно в нем раскрывается содержание ключевого в данном случае понятия «нежелательная деятельность организации». Так, согласно ч. 1 ст. 3.1 Закона о мерах воздействия «деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации». Но насколько правильно относить правонарушение, предусмотренное ст. 284.1 УК, к преступлениям против основ конституционного строя и (или) безопасности государства в контексте гл. 29 УК?

Для установления *родового* и *видового* объектов разбираемого состава преступления целесообразно выяснить изначальное предназначение Закона о мерах воздействия. Формулировка «нарушения основополагающих прав и свобод человека» в названии настоящего Закона, безусловно, сбивает с толку, вызывая преждевременные ассоциации с посягательствами на гуманистическое начало Конституции [6] (ст. 2), т. е. с антиконституционной (экстремистской) деятельностью. Однако ознакомление с его содержанием приводит к выводу о том, что он призван регулировать совершенно иной круг общественных отношений, лежащий вне сферы правового воздействия гл. 29 УК. Сказанное очевидно уже из ст. 1 Закона о мерах воздействия, согласно которой к так называемым «мерам воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» относятся:

«1) запрет на въезд в Российскую Федерацию граждан Соединенных Штатов Америки:

а) причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека;

б) совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, или причастных к их совершению;

в) наделенных государственными полномочиями и способствовавших своими действиями (бездействием) освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению;

г) в чьи должностные обязанности входило принятие решений, отсутствие или наличие которых привело к освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению;

д) причастных к похищению и незаконному лишению свободы граждан Российской Федерации;

е) вынесших необоснованные и несправедливые приговоры в отношении граждан Российской Федерации;

ж) осуществляющих необоснованное юридическое преследование граждан Российской Федерации;

з) принявших необоснованные решения, нарушившие права и законные интересы граждан и организаций Российской Федерации;

2) арест на территории Российской Федерации финансовых и иных активов граждан Соединенных Штатов Америки, которым запрещен въезд в Российскую Федерацию, и запрет на любые сделки с собственностью и инвестициями этих граждан».

Изучение приведенной нормы и дополнительных источников информации позволяет сформулировать следующие тезисы.

Во-первых, история принятия Закона о мерах воздействия берет свое начало с 8 июля 2008 г. — даты смерти несовершеннолетнего российского гражданина Д. А. Яковлева, погибшего в результате несчастного случая через четыре месяца после усыновления гражданами США («дело Димы Яковлева»). Причиной инцидента послужила небрежность усыновителя, которому вначале было предъявлено обвинение в непреднамеренном убийстве, но позже он был оправдан американским судом, что вызвало сильный общественный резонанс в России с учетом и без того ухудшающихся на тот момент межгосударственных отношений. К слову, «Закон Димы Яковлева» — неофициальное название обсуждаемого Федерального закона.

Во-вторых, Закон о мерах воздействия послужил ответной реакцией российских парламентариев на принятый 14 декабря 2012 г. в США «Закон Магнитского» («Акт Магнитского») [7],

который ввел санкции в отношении граждан России, ответственных, по мнению американских конгрессменов, за ненадлежащие условия содержания под стражей, противоправное обращение и смерть (предположительно, в результате отказа администрации пенитенциарного учреждения предоставить подследственному необходимую медицинскую помощь, по другой версии — вследствие пыток) аудитора С. Л. Магнитского в СИЗО «Матросская тишина» в 2009 г., а также причастных к другим «грубым нарушениям» прав человека в Российской Федерации. Под санкциями подразумевались визовые ограничения на въезд в США и блокировка финансовых активов в банках США лиц, внесенных в «Список Магнитского» (альтернативное название — «Список Кардина»), содержащий свыше 60 фамилий российских сотрудников силовых структур, прокуратуры, органов судебной власти и др.

В-третьих, ст. 1 Закона о мерах воздействия отражает не исчерпывающий перечень антиамериканских санкций, применяющихся в отношении «нарушителей основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Так, ч. 1 ст. 4 настоящего Закона содержит необоснованную, по нашему мнению, политическую меру воздействия, адресованную всем без исключения гражданам США: «запрещается передача детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, а также осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, желающим усыновить (удочерить) указанных детей». Видимо, наш законодатель посчитал, что граждане США усыновляют (удочеряют) российских детей исключительно с целью нарушения их прав и свобод.

Выявленные факты свидетельствуют о том, что Закон о мерах воздействия принимался в условиях конфликтной международной политической обстановки со значительным преобладанием эмоционального компонента (наименование «Закон Димы Яковлева» говорит само за себя), лишен четко сформулированного предмета правового регулирования и вопреки своему официальному названию, очевидно, не относится к законодательству в сфере охраны международного и конституционно-правового института основных прав и свобод человека и гражданина. Его проект (№ 186614-6), который так и не был доработан инициаторами, подвергся справедливой критике со стороны членов Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского

общества и правам человека, заключивших, что рассматриваемый Закон «противоречит международным договорам Российской Федерации; противоречит Конституции Российской Федерации, как по содержанию, так и по порядку принятия; имеет многочисленные существенные дефекты законодательной техники» (Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», принятый Государственной Думой Российской Федерации 21 декабря 2012 г. (одобрено на заседании Совета 24 декабря 2012 г.) [8]). Но, как бы то ни было, именно с этим нормативным правовым актом предстоит работать правоприменителю при квалификации преступления по ст. 284.1 УК.

Заметим, в первоначальной редакции «Закона Димы Яковлева» отсутствовал институт нежелательности деятельности конкретных организаций. Он получил отражение в ст. 3.1 настоящего Закона, введенной только в мае 2015 г. Употребленное законодателем понятие и явно неудачная попытка его дефиниции лишь подтвердили, что Закон о мерах воздействия представляет собой свод разных по своему назначению и содержанию юридических норм антиамериканского характера, не имеющих ничего общего с названием.

Если взглянуть на формулировку «нежелательная деятельность организации» с позиций юридической лексики и общей правовой грамотности, не возникает сомнения в том, что использование прилагательного «нежелательный» в описании признаков *объективной стороны* состава преступления (ст. 284.1 УК), равно как и состава административного правонарушения (ст. 20.33 КоАП), по меньшей мере некорректно. Пункт 4 ст. 3.1 Закона о мерах воздействия допускает истолкование таким образом: «нежелательной» может быть признана деятельность той иностранной или международной неправительственной организации, присутствия которой на территории РФ не желают по личным соображениям Генеральный прокурор РФ или его заместители (якобы с согласованием своего решения с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, — МИД России). Согласно толковому словарю русского языка «нежелательный» означает «такой, которого нет основания желать, неподходящий», а «желать» — «испытывать желание, хотеть»

[9, с. 175, 368], что в данном контексте свойственно не для объективно-правового, а субъективно-эмоционального либо даже предвзятого подхода к оценке юридических фактов.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека обратил внимание на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции только Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 07.03.2017 № 27-ФЗ) [10] не предусматривает какие-либо полномочия прокуроров в сфере внешней политики. Таким образом, по мнению Совета, законопроект № 662902-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в последующем — Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ) в части наделения Генеральной прокуратуры РФ полномочиями в сфере внешней политики противоречит Конституции (Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на проект Федерального закона № 662902-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (одобрено Президиумом Совета путем заочного голосования 11 марта 2015 г.) [11]).

Это суждение не голословно еще и потому, что искусственное правовое обособление такого «криминального» феномена, как деятельность «нежелательных» иностранных или международных неправительственных организаций на территории РФ, лишено научного обоснования, во-первых, в силу уже достаточной перегруженности уголовного законодательства понятийно-категориальным аппаратом и чрезмерного количества имеющихся бланкетных норм, существенно затрудняющих правоприменение; во-вторых, понимая под нежелательной организацией, представляющую в соответствии с п. 1 ст. 3.1 Закона о мерах воздействия «угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства», и запрещая деятельность такой организации, депутаты не криминализировали абсолютно ничего нового в сравнении с тем, что давно признано преступным. Как отмечает И. А. Михайлова, по состоянию на 2009 г. в УК бланкетные нормы составляли 87,9 % от общего количества содержащихся в нем норм, причем 94 % из числа опрошенных диссертанткой сотрудников органов внутренних дел ответили, что в своей практической деятельности встречали затруднения, связанные с применением такого вида норм [12, с. 3–4].

Так, на указанные объекты уголовно-правовой охраны логично посягает деятельность

экстремистских и террористических организаций (ст. 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации», 282.2 «Организация деятельности экстремистской организации» УК) и сообществ (ст. 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем», 282.1 «Организация экстремистского сообщества» УК), а также иных криминальных формирований, в частности преступных сообществ (организаций) (ст. 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)» УК), способных создаваться с целью совершения антигосударственных преступлений, например, шпионажа (ст. 276 «Шпионаж» УК) или диверсии (ст. 281 «Диверсия» УК), и т. п. Сформулированные в действующем уголовном законе составы преступлений экстремистской (в том числе террористической) направленности далеки от идеала, но ст. 284.1 УК только усугубила положение порождением искусственной конкуренции между понятиями «нежелательная деятельность» и «экстремистская деятельность» (применительно к организациям), вряд ли разрешимой при столь низком качестве российского законодательства.

Таким образом, с уголовно-правовых позиций констатация основного объекта преступления, состоящего в осуществлении деятельности на территории РФ иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории РФ ее деятельности, не представляется однозначной. Ясно, на наш взгляд, лишь то, что рассматриваемое деяние не является годным (действенным) средством посягательства на какой-либо из составных элементов видового объекта преступлений, предусмотренных гл. 29 УК.

Сказанное подтверждает и то обстоятельство, что необходимым условием квалификации преступления по ст. 284.1 УК является совершение подозреваемым дважды в течение одного года аналогичного административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.33 КоАП. По мнению законодателя, неоднократное привлечение лица к административной ответственности за проступок, посягающий в соответствии с названием гл. 20 КоАП на общественный порядок и общественную безопасность (что, впрочем, спорно и требует глубокого теоретического обоснования), меняет его объект как элемент состава правонарушения на основы конституционного строя и безопасность государства (гл. 29 УК) несмотря на то, что содержание правонарушения по сути остается прежним. Получается, осуществление деятельности на территории РФ иностранной или

международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории РФ ее деятельности, вообще не содержит материального признака преступления. Наличие либо отсутствие общественной опасности (в уголовно-правовом смысле) определяется здесь в зависимости от количества соответствующих административных правонарушений, совершенных за определенный период времени конкретным лицом, т. е. по формальному критерию.

Парадоксы неизбежно присущи и *субъективной стороне* состава преступления, предусмотренного ст. 284.1 УК. Важно учитывать, что нежелательная иностранная или международная неправительственная организация не является в прямом смысле криминальным формированием как, например, экстремистская (ст. 282.2 УК) или террористическая (ст. 205.5 УК) организация. Она создается не с целью осуществления противоправной деятельности (т. е. совершения запланированных преступлений и (или) административных правонарушений) и не на почве нетерпимости к основам конституционного строя РФ.

Это означает, что руководство деятельностью иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной ее деятельности, лишено субъективной направленности на охраняемые уголовным законом общественные отношения и блага (социальные ценности). Иными словами, ввиду того что мотивационно-целевые установки экстремистского или иного антигосударственного характера не выступают в качестве обязательных квалификационных признаков, преступление по ст. 284.1 УК, если можно так выразиться, посягает, скорее, на абсолютное убеждение российских парламентариев и других политических деятелей в «социальной вредности» той или иной формы иностранной или международной деятельности на территории РФ, чем на внутреннюю или внешнюю безопасность страны. Примечательно, что первой нежелательной организацией в России 28 июля 2015 г. был признан «Национальный фонд в поддержку демократии» (*National Endowment*

for Democracy) — американская организация, содействующая становлению и развитию демократии в мире [13].

Еще более необдуманым представляется установление уголовной ответственности за сам факт участия в деятельности нежелательной организации, принципиально отличающегося от участия (членства) в преступных групповых образованиях (например, в банде) как по объективным, так и субъективным признакам. Кроме того, нерешенным выглядит вопрос о наличии либо отсутствии у участника нежелательной организации статуса специального субъекта преступления.

Подводя итог, подчеркнем, что введение ст. 284.1 УК явилось следствием отступления российского законодателя от правил юридической техники (языковых, логических, гносеологических) и ряда доктринальных положений уголовного права (об общественной опасности, объекте посягательства и др.). Бланкетные корни проанализированной уголовно-правовой нормы произрастают из спорного на предмет конституциональности Закона о мерах воздействия, принятого парламентариями преимущественно на почве антиамериканских санкционных настроений. Это также справедливо в отношении ст. 20.33 КоАП, учитывая, что фактически уголовное преследование по ст. 284.1 УК наступает в результате неоднократного привлечения к административной ответственности за совершение указанного правонарушения. Полагаем, обе статьи должны подлежать безоговорочному исключению из соответствующих правовых отраслей. Более того, сегодня назрела объективная потребность в том, чтобы российское юридическое сообщество серьезно подошло к научному обоснованию возможности предусмотрения уголовной ответственности за законодательные инициативы, легкомысленно расширяющие предмет уголовно-правового регулирования и произвольно ограничивающие объем конституционных прав и свобод человека и гражданина. Полагаем, именно в бессистемной, научно неаргументированной, отчасти дилетантской уголовной политике может скрываться одна из подлинных угроз Российской Федерации как демократическому правовому государству.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
4. РГ. 2002. 30 июля.
5. РГ. 2012. 29 дек.

6. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.

7. *Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012* // U. S. Department Of The Treasury : site. URL : http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/pl112_208.pdf (дата обращения: 01.05.2017).

8. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : сайт. URL : <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/792> (дата обращения: 01.05.2017).

9. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 10-е изд., стер. М. : Сов. Энциклопедия, 1973.

10. СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

11. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : сайт. URL : <http://president-sovet.ru/documents/read/329/> (дата обращения: 01.05.2017).

12. Михайлова И. А. Бланкетные нормы в уголовном законе и их применение органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

13. Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Владимир Малиновский подписал решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной неправительственной организации «Национальный фонд в поддержку демократии» // Генеральная прокуратура Российской Федерации : сайт. URL : <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-832994/> (дата обращения: 01.05.2017).

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Актуальность исследования обусловлена необходимостью изучения структуры административно-правового статуса негосударственных организаций, выявления состояния и перспектив правового развития институтов, входящих в данную структуру, в том числе и такого ее элемента, как создание указанных субъектов. В статье анализируются способы создания коммерческих и некоммерческих негосударственных организаций, урегулированные законодательством. Автор приходит к выводу о наличии явочного (а для некоторых видов организаций явочно-уведомительного) и регистрационного способов создания. С целью осуществления должного государственного контроля за исполнением нормативных актов организациями, действующими без государственной регистрации, предлагается на них распространить явочно-уведомительный способ создания путем внесения изменений и дополнений в соответствующее законодательство.

Статья опубликована по заданию Министерства образования и науки РФ № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям».

Yulia V. SOBOLEVA

the assistant professor of the Administrative and Municipal Law Chair of the Saratov State Law Academy, PhD in law (Saratov), j.soboleva@mail.ru.

Commercial and non-commercial organizations; administrative and legal status of organizations; recruiting, the spot-the notification and registration how to create nongovernmental organizations; control over execution of the legislation by the organizations

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION FOR THE ESTABLISHMENT OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

The research urgency is caused by necessity of studying the structure of administrative legal status of nongovernmental organizations to identify state and prospects of development of legal institutions included in this framework, including this element as the creation of these entities. The article examines the ways in creating commercial and non-commercial associations is regulated by law. The author comes to the conclusion about recruiting order of creation (and for some types of organizations the spot-the notification) and the registration of ways to create. To implement proper state control over execution of normative acts of organizations operating without state registration, it is proposed to extend the spot-the notification method of creation, by amending and supplementing the relevant legislation.

The article was published on the instructions of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 29.8125.2017/8.9 for the execution of the state project in the field of scientific activity within the framework of the basic part of the state task on the topic "Mechanism of state regulation of the application of administrative coercion measures to nongovernmental organizations".

УДК 342.97

Специфика элементов структуры административно-правового статуса коллективных субъектов во многом зависит от того, коммерческой или некоммерческой является организация. Есть также и общие правовые нормы, регулирующие статус и тех, и других организаций.

Одним из элементов структуры административно-правового статуса негосударственных организаций являются нормы, закрепляющие порядок их создания.

Еще В. Ф. Дерюжинский отмечал, что процедуры образования обществ отличаются в зависимости от их намерений обладать статусом юридического лица [1, с. 101]. Процесс создания негосударственной организации во многом определяет особенности содержания остальных элементов ее статуса. Процедура же создания, с другой стороны, зависит от целевой направленности деятельности. Таким образом, административно-правовые нормы, регулирующие порядок создания негосударственной организации, подразделяются на два вида:

1) нормы, закрепляющие порядок создания тех организаций, которые не обладают статусом юридического лица;

2) нормы, регулирующие порядок создания негосударственных организаций, приобретающих статус юридического лица.

Первые, например, содержатся в Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [2] (далее — Закон об общественных объединениях), в соответствии со ст. 3 которого создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

До того момента, когда вступил в силу Закон об общественных объединениях, в отношении этого вида негосударственных организаций действовал Закон СССР от 09.10.1990 «Об общественных объединениях» [3], в котором ст. 11 предусматривала обязанность регистрации уставов общественных объединений. В настоящее время регистрация большинства видов объединений, как уже указывалось, не обязательна, а факультативна.

В процедуру создания общественных объединений включаются действия, закрепленные ст. 18 Закона об общественных объединениях:

СОБОЛЕВА Юлия Викторовна

доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент (г. Саратов), j.soboleva@mail.ru.

Коммерческие и некоммерческие негосударственные организации; административно-правовой статус негосударственных организаций; явочный, явочно-уведомительный и регистрационный способы создания организаций; контроль за исполнением законодательства организациями

принимается решение о создании общественного объединения, утверждается его устав и формируются руководящие и контрольно-ревизионные органы на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия данных решений объединение считается созданным и может осуществлять уставную деятельность, реализовывать свои права, включая права юридического лица, и нести обязанности в соответствии с законом.

Кроме общественных объединений без государственной регистрации в соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» [4] действует религиозная группа.

Религиозная группа — это добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Руководитель (представитель) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомляет о начале деятельности религиозной группы орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, по месту осуществления деятельности религиозной группы. Таким органом является Минюст России (п. 1 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» [5]).

В уведомлении о начале деятельности религиозной группы указываются сведения об основах вероисповедания, о местах совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, руководителе (представителе), гражданах, входящих в религиозную группу, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства. Оно составляется по форме, утвержденной Минюстом России.

Среди коммерческих негосударственных организаций без государственной регистрации вправе действовать крестьянское (фермерское) хозяйство. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» [6] оно вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В целом выделяются различные способы образования организаций.

Так, Ц. А. Ямпольская отмечала, что известны следующие способы или, как их еще называют, системы, порядки образования обществ в юриспруденции:

- 1) разрешительный, или концессионный;
- 2) регистрационный;
- 3) заявительный, или уведомительный, явочный;
- 4) нормативный [7, с. 77].

Разрешительный порядок заключается в том, что для создания объединения требуются предварительное согласие на то компетентного государственного органа и акт, разрешающий создание объединения, имеющий учредительный характер. При регистрационном способе созданная организация в установленном порядке подлежит регистрации в компетентных государственных органах. Если порядок заявительный (явочный, уведомительный), то граждане, желающие создать объединение, ставят в известность об этом соответствующий государственный орган. Если он сочтет, что условия создания, установленные заранее правовой нормой, соблюдены, то не принимается никакого решения, а объединение считается созданным по истечении определенного срока. Если условия, предписанные нормой, не выполнены объединением, то принимается решение о его запрете. Нормативный порядок предполагает, что для создания общества требуется каждый раз издавать специальный нормативный акт (закон, постановление правительства и т. п.) соответствующим государственным органом [7, с. 78–79].

Ю. А. Юдин в отношении политических партий отмечал, что существует три основных порядка приобретения ими легального статуса: явочный, разрешительный и явочно-регистрационный [8, с. 72]. Явочный порядок, по его мнению, отличается тем, что партия образуется свободно, и предварительное разрешение государственных органов не требуется. Разрешительный порядок, наоборот, предполагает получение предварительного разрешения государственного органа для проведения мероприятий по созданию партии. При явочно-регистрационном порядке партии создаются свободно, без предварительного разрешения, но приобрести легальный статус могут только путем регистрации в государственном органе [8, с. 72–79].

Следует отметить, что применительно к современным условиям нормативного регулирования можно выделить следующие способы создания организаций: явочный, а для религиозных групп, профсоюзов, филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации — явочно-уведомительный (для организаций, действующих без приобретения прав юридического лица, кроме профсоюзов) и регистрационный (для организаций, приобретающих права юридического лица).

При первом способе создания организаций также может происходить их взаимодействие с органами исполнительной власти. Например, в отношении религиозных групп, чей порядок создания был рассмотрен ранее, можно говорить не просто о явочном, а о явочно-уведомительном способе образования. И с уведомлением они обращаются в органы юстиции.

При втором способе образования — регистрационном — организации, которые желают получить статус юридических лиц, также вступают

в правоотношения с органами исполнительной власти — Минюстом России и его территориальными органами, ФНС России и ее территориальными органами. Правоотношения, возникающие при этом, являются административно-правовыми отношениями.

Отличия регистрационного способа создания негосударственных организаций от иных способов состоят в том, что:

1) осуществляется государственная регистрация организации;

2) уполномоченный на то орган государственной власти может отказать в этом негосударственной структуре [9].

Данный способ необходимо отличать от явочно-уведомительного. В отношении некоторых видов негосударственных организаций действует именно такой способ образования. Его можно рассматривать как способ-исключение. Во-первых, он применяется в отношении профессиональных союзов в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [10]. Абзац 2 п. 1 данной статьи говорит о государственной регистрации профсоюзов, объединений (ассоциаций) профсоюзов, первичных профсоюзных организаций в качестве юридических лиц в уведомительном порядке. Данный порядок отличается от регистрационного тем, что при нем невозможен отказ в государственной регистрации. В соответствии с той же статьей федеральный орган государственной регистрации, его территориальные органы в субъектах РФ, уполномоченный регистрирующий орган не вправе контролировать деятельность профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, а также отказывать им в регистрации.

Важным законодательным шагом явилось принятие положения о введении уведомительного учета о создании филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации на территории РФ. Вводя указанную норму, российский законодатель пошел навстречу зарубежным государствам и не предусмотрел перерегистрацию международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций в качестве российских общественных объединений [11, с. 26].

Таким образом, второй вид негосударственных организаций, в отношении которых действует уведомительный способ образования, — это филиалы или представительства, как именует Федеральный закон от 12.02.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [12] (далее — Закон о некоммерческих организациях), иностранной некоммерческой неправительственной организации.

До настоящего времени определение неправительственной организации не унифицировано ни в международном праве, ни в законодательстве

зарубежных стран [13, с. 42]. В ч. 4 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях закреплено понятие иностранной некоммерческой неправительственной организации: это организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками, созданные за пределами территории РФ в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которых не являются государственные органы. Но в указанной формулировке присутствуют отдельные неточности и слабые стороны. Так, здесь представлено понятие иностранной некоммерческой неправительственной организации, которое упоминается и в других статьях данного Закона, где употребление определения «некоммерческой» является избыточным, так как использование определения «неправительственная» уже предполагает некоммерческий характер деятельности данных организаций. Кроме того, в данном определении не отражены все основные признаки рассматриваемого понятия. Это необходимо для того, чтобы на практике не возникало проблем, в частности при решении вопроса о признании деятельности иностранной или международной неправительственной организации нежелательной на территории РФ. В связи с этим можно предложить следующую формулировку ч. 4 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях: «Под иностранной неправительственной организацией понимается организация, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы и которая не ставит цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности, которая создана на территории иностранного государства и имеет структурные подразделения в Российской Федерации». В законодательстве же, где упоминается данный термин, следует закрепить ссылки на ст. 2 Закона о некоммерческих организациях. Далее будем использовать термин «иностранная неправительственная организация».

В соответствии со ст. 13.2 Закона о некоммерческих организациях иностранная неправительственная организация в течение трех месяцев со дня принятия решения о создании на территории РФ филиала или представительства уведомляет об этом уполномоченный орган. При этом к уведомлению прилагаются соответствующие документы. Сведения, содержащиеся в уведомлении и прилагаемых к нему документах, составляют реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций, ведение которого осуществляется органами юстиции. Они могут отказать во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве по определенным законом основаниям.

Уведомительный способ образования филиалов или представительств иностранной неправительственной организации отличается от регистрационного тем, что регистрация здесь не осуществляется. И отказ возможен, соответственно, не в государственной регистрации, а во внесении в специальный реестр сведений о филиале или представительстве.

Следует отметить, что нередки случаи нарушения законодательства теми организациями, которые создаются в явочном порядке.

С целью осуществления должного государственного контроля за исполнением законодательства организациями, функционирующими без государственной регистрации, необходимо на них распространить явочно-уведомительный способ создания, который сейчас действует только в отношении нескольких вышеназванных видов организаций.

Таким образом, в ст. 18 Закона об общественных объединениях требуется внести изменения и изложить ч. 3 данной статьи в следующей редакции: «Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. Руководитель общественного объединения в течение семи дней после принятия данных решений в письменной форме уведомляет о создании общественного объединения орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации по утвержденной форме. С момента подачи уведомления общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом».

В случае же деятельности общественного объединения без уведомления в письменной форме о его создании, организаторы и участники должны нести ответственность. С этой целью в ст. 20.28 КоАП [14] также необходимо внести изменения и изложить ее название и ч. 1 в следующей редакции:

«Статья 20.28. Организация деятельности общественного объединения без подачи уведомления о его создании, организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности.

1. Организация деятельности общественного объединения без подачи уведомления о его создании, организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на участников — от одной тысячи до двух тысяч рублей».

Предлагается увеличить штрафные санкции, предусмотренные ч. 1 ст. 20.28 КоАП, в целях предупреждения подобных правонарушений, так как небольшие размеры штрафов не препятствуют совершению данных деяний, посягающих на такие важные объекты, как общественный порядок и общественная безопасность.

Реализация данных предложений позволила бы приблизиться к решению одной из важных современных задач — совершенствованию системы контроля в России в отношении негосударственных организаций.

Пристатейный библиографический список

1. Дерюжинский В. Ф. *Полицейское право : пособие для студентов*. СПб, 1917.
2. СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2016. № 23. Ст. 3303.
3. ВСНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.
4. СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2016. № 28. Ст. 4558.
5. СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; 2016. № 19. Ст. 2672.
6. СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249; 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3377.
7. Ямпольская Ц. А. *Общественные организации в СССР*. М., 1972.
8. Юдин Ю. А. *Политические партии и право в современном государстве*. М., 1998.
9. Звягина Т. *Регистрация юридических лиц: встречайте перемены // Экономика и жизнь*. 2015. № 15 (9581).
10. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4216.
11. Петрыкина Н. Н. *К вопросу о правовом регулировании порядка государственной регистрации некоммерческих организаций // Гражданское право*. 2006. № 3.
12. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4216.
13. Невская Э. А. *Понятие и основополагающие принципы деятельности правозащитных неправительственных организаций // Вестник Российской правовой академии*. 2016. № 3.
14. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ*. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОРГАНИЗАЦИЮ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В условиях совершенствования мер ответственности за миграционные правонарушения, одного из приоритетных направлений деятельности российского государства, актуализируется изучение зарубежного опыта регламентации ответственности за организацию незаконной миграции — наиболее опасного преступления в миграционной сфере. Предметом исследования выступают нормы зарубежного законодательства. Целью работы является формулирование основных подходов в регламентации ответственности за организацию незаконной миграции и сопоставимых с ней деяний в законодательстве зарубежных стран. Методологическую основу работы составил сравнительно-правовой метод исследования. К новым полученным результатам относится выделение основных подходов в формулировании рассматриваемого посягательства в зарубежном законодательстве в контексте корреляции с положениями международных стандартов противодействия незаконной миграции.

**Margarita N.
URDA**

the assistant professor of the Criminal Law
Chair of the Southwest State University,
PhD in law (Kursk), urda.ru@rambler.ru.

**Organization of illegal migration;
comparative legal analysis;
criminal legislation of foreign
countries; criminal legal means of
counteraction**

In terms of improvement of sanctions for migration offences, one of the priorities of the Russian state, is relevant the study of foreign experience of regulation of liability for organization of illegal migration — the most dangerous crimes in the sphere of migration. The subject of the research are the norms of foreign legislation. The aim of this work is the formulation of the main approaches to the regulation of liability for organization of illegal migration and comparable acts in the legislation of foreign countries. Methodological basis of work was made the comparative legal research method. To new obtained results included the selection of the main approaches in the formulation of a considered encroachment of the foreign legislation in the context of correlation with the international standards of counteraction to illegal migration.

CRIMINAL LIABILITY FOR ORGANIZATION OF ILLEGAL MIGRATION ACCORDING TO THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES

**УРДА
Мargarита Николаевна**

доцент кафедры уголовного права
Юго-Западного государственного
университета, кандидат юридических
наук, доцент (г. Курск),
urda.ru@rambler.ru.

**Организация незаконной миграции;
сравнительно-правовой
анализ;
уголовное законодательство
зарубежных стран;
уголовно-правовые
средства противодействия**

УДК 343.3

На фоне возрастающих миграционных угроз национальной безопасности экономически и социально благополучных государств, а также безопасности интеграционных объединений, членами которых они являются, небезынтересным представляется зарубежный опыт регламентации уголовной ответственности за организацию незаконной миграции — одного из наиболее распространенных и опасных преступных посягательств в миграционной сфере.

В зависимости от наличия или отсутствия уголовно-правового запрета на организацию незаконной миграции либо отдельных ее форм уголовное законодательство зарубежных стран можно разделить на четыре группы.

К первой группе относятся уголовные законы, которые не содержат норму об организации незаконной миграции. К ней относятся уголовные законы Туркменистана [1], Азербайджана [2], Армении [3]. Противодействие правонарушениям в указанной сфере реализуется ими посредством использования такого традиционного состава, как незаконное пересечение государственной границы, а также отдельных видов информационных

и должностных преступлений, которые облегчают его совершение.

Ко второй группе относятся уголовные законы, которые содержат норму об ответственности за организацию незаконной миграции. Норма с таким названием известна уголовному законодательству Казахстана (ст. 329) [4], Беларуси (ст. 3711) [5], Молдовы (ст. 3621) [6], Кыргызстана (ст. 2041) [7].

1. Признаками объективной стороны указанных составов являются следующие формы организации незаконной миграции:

а) организация незаконного въезда (УК Казахстана, УК Беларуси, УК Кыргызстана, УК Молдовы);

б) организация незаконного пребывания (УК Беларуси, УК Молдовы);

в) организация транзитного проезда (УК Беларуси, УК Молдовы);

г) иные (в качестве иных форм организации незаконной миграции УК Кыргызстана и УК Казахстана называют организацию незаконного выезда и незаконного перемещения по территории).

Обращает на себя внимание то, что помимо организации незаконной миграции белорусский законодатель в качестве альтернативных признаков деяния называет руководство или содействие такой деятельности.

Указание в диспозиции нормы на признаки «организации» и «руководство или содействие деятельности» дает основание для предположения, что идея криминализации нормы сводится к определению ее как соучастия особого рода. К слову сказать, аналогичным образом на первых порах своего существования в доктринальных источниках расценивался и российский аналог организации незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ [8]) [9–11]. В дальнейшем в российской правовой доктрине произошел постепенный отказ от такой трактовки [12].

2. Способы совершения рассматриваемого преступления:

а) имеют уголовно-правовое значение (УК Казахстана, УК Кыргызстана). Таковыми уголовное законодательство указанных стран называет предоставление транспортных средств либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, а также оказание иностранным гражданам и лицам без гражданства иных услуг;

б) не имеют уголовно-правового значения (УК Беларуси, УК Молдовы).

3. Цель совершения рассматриваемого деяния выделяется в качестве конструктивного признака состава только молдавским законодателем.

На корыстную составляющую организации незаконной миграции (ст. 3621 УК Молдовы) указывает формулировка в диспозиции нормы — получение, прямо или косвенно, финансовой или материальной выгоды незаконного въезда, пребывания, транзита или выезда с территории государства лица, не являющегося ни гражданином, ни резидентом данного государства, что создает известные трудности в обеспечении доказательственной базы.

В то же время нельзя не отметить, что такой подход коррелируется с международными стандартами борьбы с нелегальной миграцией, закрепленными в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющей Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятой резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г. [13]. Так, ст. 6 Протокола определяет обязательство стран-участников по криминализации незаконного ввоза мигрантов и иных действий, направленных на незаконное пребывание указанных лиц на территории соответствующего государства. При этом конструктивным признаком такого деяния называется цель получения, прямо или косвенно, финансовой или иной материальной выгоды.

К *третьей группе* относятся уголовные законы, которые не содержат нормы об организации незаконной миграции, но устанавливают запрет на осуществление отдельных ее форм, которые находят отражение в ст. 3441 УК Грузии [14], ст. 332 УК Украины [15], ст. 292 УК Литвы [16], ст. 285, 2851, 2852 УК Латвии [17], ст. 224 УК Узбекистана [18], ст. 3351 УК Таджикистана [19], ст. 279, 280 УК Болгарии [20], ст. 318, 321 УК Китая [21], ст. 264 УК Польши [22].

Уголовно наказуемыми деяниями в соответствии с уголовным законодательством указанных стран являются:

1) осуществление действий, связанных с незаконным перемещением лиц через государственную границу соответствующего государства (Грузия, Украина, Литва, Латвия, Болгария, Китай, Польша).

Обращает на себя внимание, что законодатели по-разному формулируют такие действия. В Грузии это незаконная перевозка мигрантов через границу; в Польше — организация въезда; в Латвии — незаконная транспортировка лиц через границу; в Литве — контрабанда людей, в Болгарии — перемещение лица; в Китае — организация незаконного пересечения границы, перевозка третьих лиц через государственную границу; в Украине — незаконная переправка лиц через границу, а также ее организация, руководство такими действиями или содействие их совершению советами, указаниями, предоставлением средств или устранением помех; в Таджикистане — организация незаконного въезда в Республику или незаконного транзитного проезда через ее территорию;

2) создание условий для незаконного пребывания мигрантов (Грузия, Латвия).

Уголовный кодекс Латвии различает запрет на обеспечение возможности незаконного пребывания в Латвии (ст. 2851) и вредоносное обеспечение возможности законно получить право на пребывание в Латвийской Республике, стране — участнице ЕС, Европейской экономической зоне или Швейцарской Конфедерации (ст. 2852).

Интерес вызывает подход узбекского законодателя в формулировании нормы об ответственности за непринятие гражданином, пригласившим в Республику Узбекистан иностранных граждан (лиц без гражданства), мер по своевременной регистрации заграничных паспортов этих граждан по истечении определенного им срока пребывания, а равно предоставление жилой площади, транспортных средств либо оказание им иных услуг, когда это заведомо влечет нарушение правил пребывания в Республике Узбекистан (ч. 3 ст. 224 УК Узбекистана).

По сути, данный состав можно соотнести как с организацией незаконной миграции, так и с новеллой

российского уголовного законодательства — ст. 322.3 УК РФ, устанавливающей ответственность за фиктивную постановку на учет по месту пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства, что не случайно. Фиктивная постановка на учет по месту пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства является специальным составом по отношению к организации незаконной миграции. Кроме того, признаки, образующие состав преступления, предусмотренный ст. 322.2 УК РФ, до введения указанной нормы в УК РФ расценивались судебной практикой как организация незаконной миграции и квалифицировались по ст. 322.1 УК РФ.

Наряду с этим самостоятельное уголовно-правовое значение в ч. 2 ст. 224 УК Узбекистана придается нарушению порядка приема иностранных граждан (лиц без гражданства), предусмотренного правилами пребывания их в Республике Узбекистан, совершаемому должностным лицом.

В качестве условия наказуемости в обоих составах предусмотрен признак административной преюдиции, предполагающий предварительное привлечение к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения.

К *четвертой группе* относятся страны, уголовные кодексы которых не содержат нормы об организации незаконной миграции либо отдельных ее форм. Это большинство стран романо-германской и англо-саксонской правовых семей. Но это не означает, что они не предусматривают в своем законодательстве меры борьбы с рассматриваемым видом преступлений.

В отличие от традиций российского законодательства, согласно которым все уголовно-правовые нормы подлежат включению в УК РФ, система уголовного законодательства большинства стран романо-германской и англо-саксонской правовых семей, помимо собственно уголовного закона, включает и другие отраслевые нормативные правовые акты, регулирующие те или иные отношения и устанавливающие меры уголовной ответственности за нарушение сформулированных в них требований.

Так, меры уголовной ответственности за нарушение миграционного законодательства можно обнаружить в Законе Великобритании об иммиграции 1971 г., в Законе Австралии о миграции 1958 г., в Законе Канады об иммиграции и защите беженцев 2002 г., в Законе об иммиграции и национальности США, в Законе Германии о пребывании иностранцев, во французском Кодексе въезда и пребывания иностранцев и права на убежище, в Едином иммиграционном законе 1998 г. Италии, а также в так называемом Пакете мер по обеспечению безопасности 2009 г. указанного государства и др.

Рассмотрим отдельные положения законодательства, содержащего уголовно-правовые меры противодействия незаконной миграции, которые можно соотнести с организацией незаконной миграции некоторых стран континентальной и общей системы права: Великобритании, США, Канады, Австралии, Германии и Франции — стран, которые наиболее привлекательны для мигрантов в социально-экономическом смысле и (или) в силу проводимой ими миграционной политики.

Практически все страны рассматриваемой группы предусматривают меры уголовной ответственности за совершение действий, содействующих незаконному въезду и (или) пребыванию иностранцев на территории соответствующего государства.

Так, по законодательству США уголовно наказуемым признается как незаконный ввоз (попытка ввоза), так и укрывательство иностранцев (§ 1324, 1324а ч. VIII подразд. II гл. 12 титула 8 СЗ США [23]).

Закон Великобритании об иммиграции 1971 г. [24] криминализует целый ряд деяний, содействующих незаконному въезду иностранцев на территорию Великобритании: помощь в незаконной иммиграции в государство — член ЕС; оказание помощи лицу, обратившемуся за предоставлением убежища, под которым понимается умышленное, за вознаграждение или обещание облегчение прибытия или въезда в страну; помощь лицу во въезде в нарушение приказа о депортации или запрете въезда в страну; нарушение административных правил о въезде (ст. 24, 25, 25а).

Немецкое миграционное законодательство уголовно наказуемым признает подстрекательство или обещанное пособничество во въезде иностранного гражданина на территорию ФРГ, а также в его нахождении на территории страны без необходимых документов. При этом в качестве альтернативных условий наказуемости за совершение указанных деяний предусмотрены: цель получения материальной выгоды; повторное совершение указанного деяния; его совершение в отношении нескольких иностранцев (§ 96 Закона Германии о пребывании иностранцев [25]).

Меры уголовной ответственности за незаконный ввоз (контрабанду) мигрантов (*people-smuggling*) предусмотрены в гл. 12А Закона о миграции Австралии [26].

Законодательство Канады отличается широким разнообразием составов противодействия незаконной миграции и торговле людьми. В частности, ст. 118 Закона об иммиграции и защите беженцев 2002 г. [27] устанавливает ответственность за организацию въезда на территорию государства лиц путем похищения, обмана, мошенничества, введения в заблуждение либо угрозы применения насилия. При этом понятие

«организация въезда» трактуется достаточно широко и включает наем работников, их транспортировку, прием и укрывательство после въезда на территорию Канады. Ответственность — лишение свободы, вплоть до пожизненного, со штрафом.

Самостоятельное значение по вышеназванному Закону получают организация, стимулирование, склонение, помощь либо оказание содействия во въезде на территорию указанного государства одному лицу или нескольким лицам, не имеющим соответствующие въездные документы, а также консультирование в целях облегчения нелегального въезда на территорию Канады (ст. 17).

Франция в своем внутреннем законодательстве предусмотрела меры противодействия нелегальной миграции не только в целях обеспечения собственной безопасности, но и в интересах всего Европейского сообщества, а также стран, ратифицировавших Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху.

С этой целью была установлена ответственность в отношении любого лица, которое прямо или косвенно способствовало или пыталось способствовать незаконному въезду, передвижению или пребыванию иностранца во Франции или на территории другого государства — участника Шенгенской конвенции 1990 г. либо на территории государства — участника Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г. (L622-1 CESEDA).

При этом в законе оговаривается, что ответственности не подлежат лица, оказывающие помощь нелегальному иностранцу, являющемуся родственником или супругом. Действие нормы также не распространяется на случаи предоставления юридических консультации или услуг, питания, жилья и медицинской помощи, направленных на обеспечение достойных условий жизни за рубежом, или любой другой помощи, направленной на сохранение человеческого достоинства и физической неприкосновенности (L622-4 CESEDA).

Указанные исключения не применяются, если иностранец — получатель помощи живет в условиях полигамии или является многобрачным, проживающим во Франции с первым супругом [28].

Таким образом, большинство зарубежных стран содержат нормы противодействия незаконной

миграции, что представляет собой вполне закономерную реакцию государства на явление, представляющее угрозу его безопасности.

Масштабность миграции в эпоху глобализации, а также криминогенный потенциал, который ею привносится в экономическую, социокультурную и политическую жизнь общества, обусловили необходимость решения этой проблемы на международном уровне.

Важным ориентиром в определении общих направлений уголовно-правовой политики в вопросах противодействия незаконной миграции служит Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г., который определяет обязательства стран-участников по криминализации незаконного ввоза мигрантов и иных действий, направленных на незаконное пребывание указанных лиц на территории соответствующего государства.

Большинство зарубежных стран обнаруживают в своем законодательстве результаты имплементации положений названного протокола, устанавливая уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов (иные сопоставимые действия) (Грузия, Таджикистан, Украина, Литва, Латвия, Китай, Великобритания, Германия, Австрия, Канада, Франция, США, Польша, Болгария); совершение действий, направленных на незаконное пребывание указанных лиц на территории соответствующего государства (Латвия, Узбекистан, Франция, Великобритания, Германия, Канада, США).

Те же правонарушения следует рассматривать как частный случай более широкого посягательства — организации незаконной миграции, состава, который находит отражение в законодательстве Беларуси, Казахстана, Молдовы, Кыргызстана и России.

Отсутствие составов организации незаконной миграции (сопоставимых деяний) в уголовном законодательстве Туркменистана, Азербайджана, Армении объясняется тем, что проблема миграции (главным образом, иммиграции) в указанных странах в силу их малой миграционной привлекательности не стоит столь остро, чтобы ее решение было гарантировано посредством криминализации рассматриваемого деяния либо его форм.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс Республики Туркменистан // WIPO : сайт. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ru/tm/tm015ru.pdf> (дата обращения: 10.03.2017).
2. Уголовный кодекс Республики Азербайджан // WIPO : сайт. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=9201> (дата обращения: 07.03.2017).
3. Уголовный кодекс Армении // Национальное собрание Республики Армения : сайт. URL: www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus (дата обращения: 10.03.2017).

4. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V (с изм. и доп. на 09.04.2016) // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252 (дата обращения: 10.03.2017).
5. Уголовный кодекс Республики Беларусь // ЭТАЛОН-ONLINE : сайт. <http://www.etalonline.by/?type=card®num=НК9900275> (дата обращения: 10.03.2017).
6. Уголовный закон Республики Молдова // Ministerul Justitiei : сайт. URL: lex.justice.md/ru/331268/ (дата обращения: 10.03.2017).
7. Уголовный кодекс Республики Кыргызстан // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: http://online.adviser.kg/Document/?link_id=1000815704 (дата обращения: 10.03.2017).
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Самойлюк Н. В. Уголовно-правовые и криминологические меры противодействия незаконной миграции (по материалам Дальневосточного федерального округа России) : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2013.
10. Сасина Е. Н. К вопросу об уголовно-правовых аспектах организации незаконной миграции // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. «Философия. Социология. Право». 2010. № 14.
11. Козлов В. Ф., Фролкин Н. П. Организация незаконной миграции: уголовно-правовая и криминологическая характеристика : монография. М. : Юрлитинформ, 2011.
12. Соколов Д. А. Криминологическая характеристика организации незаконной миграции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
13. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Уголовный кодекс Грузии // Законодательный Вестник Грузии : сайт. URL: <http://matsne.gov.ge/ka/document/download/16426/143/ru/pdf> (дата обращения: 10.03.2017).
15. Уголовный кодекс Украины // Meget : сайт. URL: meget.kiev.ua/kodeks/ugolovniy-kodeks/ (дата обращения: 11.03.2017).
16. Уголовный кодекс Литовской Республики // Юридическая Россия : сайт. URL: law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1243877 (дата обращения: 10.03.2017).
17. Уголовный кодекс Латвийской Республики (по состоянию на 26.04.2014) // LIKUMI : сайт. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=88966> (дата обращения: 27.02.2017).
18. Уголовный кодекс Республики Узбекистан // Центр правовой информатизации при Министерстве юстиции Республики Узбекистан : сайт. URL: lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=111457 (дата обращения: 10.03.2017).
19. Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 574 (с изм. и доп. на 14.11.2016) // WIPO : сайт. URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=237375 (дата обращения: 12.03.2017).
20. Уголовный кодекс Республики Болгария // Юридическая Россия : сайт. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689&subID=100109090,100109258,100109296,100109535> (дата обращения: 12.03.2017).
21. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики // Бизнес в Китае : сайт. URL: <http://asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 12.07.2017).
22. Уголовный кодекс Польши (на 01.01.2015) // Юридическая Россия : сайт. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1246817> (дата обращения: 13.07.2017).
23. U.S. Code. Title 8. Chapter 12. Subchapter II. Part VIII. § 1324 — Bringing in and harboring certain aliens // Cornell Law School : site. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1324> (дата обращения: 13.07.2017).
24. Immigration Act 1971 // Legislation.gov.uk : site. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents> (дата обращения: 10.03.2017).
25. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz : site. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/ (дата обращения: 10.07.2017).
26. Migration Act 1958 Act № 62 of 1958 as amended // Australian Government : site. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00331> (дата обращения: 14.07.2017).
27. Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001) // Government of Canada : site. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/FullText.html> (дата обращения: 12.07.2017).
28. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cid> (дата обращения: 10.03.2017).

ГАРМОНИЗАЦИЯ И УНИФИКАЦИЯ КОРПОРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Статья посвящена актуальной проблеме гармонизации и унификации корпоративного законодательства России и государств — членов ЕАЭС. Отмечается тенденция экономической и политической интеграции, вызванная усилением международной конкуренции. Применение юридического, сравнительно-правового и логического методов исследования позволило выявить проблемы регулирования корпоративных правоотношений и подготовить предложения по совершенствованию законодательства. Сделан вывод о том, что основой модернизации корпоративного законодательства ЕАЭС должно стать российское законодательство, которое раскрывает понятия «корпорация» и «корпоративные правоотношения». В законодательствах Кыргызской Республики, республик Армения, Казахстан и Беларусь данных правовых понятий нет. Аргументирован вывод о необходимости унификации понятий корпоративного права государств — членов ЕАЭС путем заключения международных договоров и развития наднационального законодательства. Статья подготовлена при поддержке РФНФ, проект № 16-23-08001 «Уголовная и административная ответственность юридических лиц за нарушение правил конкуренции».

**Olga A.
TERNOVAYA**

the leading researcher of the Department of Civil Legislation of Foreign States of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, PhD (Moscow), ternovaya16@yandex.ru.

Legal entities; corporations; corporate relations; corporate responsibility; unification and harmonization; EES; EU; supranational legislation; integration; globalization

The article focuses on the topical issue of harmonization and unification of the corporate legislation of Russia and the member states of the Eurasian Economic Union. And note the tendency of economic and political integration, caused by the intensification of international competition. The application of legal, comparative legal and logical methods of research has made it possible to identify the problems of regulating corporate legal relations and prepare proposals for improving legislation. The conclusion is made that the Russian legislation, which reveals the concepts of "corporation" and "corporate legal relations", should become the basis for the modernization of the corporate legislation of the EES. There are no legal concepts in the legislation of the Kyrgyz Republic, the Republic of Armenia, the Republic of Kazakhstan and the Republic of Belarus. The reasoned conclusion argues on the need for unify the concepts of corporate law of the member states of the EES by concluding international treaties and developing supranational legislation.

The article was prepared under the auspices of the Russian Humanitarian Scientific Foundation, Project № 16-23-08001 "Criminal and Administrative Liability of Legal Entities for Violation of Competition Rules".

HARMONIZATION AND UNIFICATION OF THE CORPORATE LEGISLATION OF RUSSIA AND THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

ТЕРНОВАЯ

Ольга Анатольевна

ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства иностранных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук (г. Москва), ternovaya16@yandex.ru.

Юридические лица; корпорации; корпоративные отношения; корпоративная ответственность; унификация и гармонизация; ЕАЭС; ЕС; наднациональное законодательство

УДК 341.16

Процессы глобализации на современном этапе охватывают не только различные сферы мировой экономики, но и влияют на деятельность юридических лиц. Развитие международного предпринимательства, распространение ТНК, увеличение объема заключаемых сделок на иностранных рынках и другие проблемы международного корпоративного права требуют формирования новых подходов к регулированию деятельности юридических лиц на национальном и международном уровнях.

Анализируя новые векторы правового регулирования, Ю. А. Тихомиров справедливо отметил, что «кризисные явления в России и других странах побуждают эффективно использовать ресурсы права. Сложные процессы в правовой сфере подталкивают к исследованию их тенденций и новых векторов» [1, с. 5–15]. Ярким проявлением современной интеграционной тенденции является создание 1 января 2015 г. ЕАЭС — международной

организации региональной экономической интеграции, учрежденной Договором о Евразийском экономическом союзе [2] и обладающей международной правосубъектностью. В настоящее время государствами — членами ЕАЭС являются Российская Федерация, республики Казахстан, Беларусь, Армения, Кыргызская Республика.

В ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики.

С учетом таких основных целей создания ЕАЭС, как всесторонняя модернизация, кооперация, повышение конкурентоспособности национальных экономик и создание условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов, возникает проблема поиска оптимального соотношения национального и наднационального законодательства.

Национальное законодательство государств — членов ЕАЭС о юридических лицах отличается большим разнообразием, обусловленным влиянием национальных традиций, культурных, исторических и экономических условий его формирования.

В Российской Федерации уделяется особое внимание правовому статусу юридических лиц корпоративного типа, а корпоративные отношения включены в сферу гражданско-правового регулирования.

Согласно п. 1 ст. 65.1 ГК РФ [3] юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с п. 1 ст. 65.3 настоящего Кодекса, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), нотариальные палаты, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Корпоративные юридические лица могут быть как коммерческими, так и некоммерческими организациями.

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них права членства, являются по российскому праву унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании.

Подход российского законодательства в отношении деления всех юридических лиц на корпорации и унитарные организации представляется эффективным, так как он позволяет не только выявить основные признаки и отличия корпораций, но и объединить в едином нормативном акте — ГК РФ — общие положения об управлении в корпорации, а также о правах и об обязанностях участников корпорации.

За исключением России, законодательство других государств — членов ЕАЭС не раскрывает понятие «корпорация», а корпоративные отношения легально не включены в предмет гражданского права. Организационно-правовые формы юридических лиц в пространстве ЕАЭС отличаются большим разнообразием и особенностями правового регулирования. Тем не менее наличие фактических корпоративных отношений можно

подтвердить на примере ст. 27 ГПК Республики Казахстан [4], согласно которой специализированные межрайонные экономические суды рассматривают дела по корпоративным спорам.

К корпоративным спорам по законодательству Республики Казахстан относятся «споры, стороной которых являются коммерческая организация, ассоциация (союз) коммерческих организаций, ассоциация (союз) коммерческих организаций и (или) индивидуальных предпринимателей, некоммерческая организация, имеющая статус саморегулируемой организации в соответствии с законами Республики Казахстан, и (или) ее акционеры (участники, члены), в том числе бывшие (далее — корпоративные споры), связанные:

1) с созданием, реорганизацией и ликвидацией юридического лица;

2) с принадлежностью акций акционерных обществ, долей участия в уставном капитале хозяйственных товариществ, паев членов кооперативов, установлением их обременений и реализацией вытекающих из них прав, в том числе признания сделок с ними недействительными, за исключением споров, возникающих в связи с разделом наследственного имущества или разделом общего имущества супругов, включающего в себя акции акционерного общества, доли участия в уставном капитале хозяйственных товариществ, паи членов кооперативов;

3) с требованиями о возмещении убытков, причиненных юридическому лицу действиями (бездействием) должностных лиц, учредителей, акционеров, участников (далее — участники юридического лица) и иных лиц;

4) с признанием недействительными сделок и (или) применением последствий недействительности таких сделок;

5) с назначением или избранием, прекращением, приостановлением полномочий и ответственностью лиц, входящих или входивших в состав органов управления юридического лица, а также споры, возникающие из гражданских правоотношений между такими лицами и юридическим лицом в связи с осуществлением, прекращением, приостановлением их полномочий;

6) с эмиссией ценных бумаг;

7) с ведением системы реестров держателей ценных бумаг, с учетом прав на акции и иные ценные бумаги, а также споры, связанные с размещением и (или) обращением ценных бумаг;

8) с признанием недействительной государственной регистрации эмиссии акций;

9) с созывом и проведением общего собрания участников юридического лица и принятыми на нем решениями;

10) оспариванием решений, действий (бездействия) органов управления юридического лица».

Таким образом, вышеуказанный перечень корпоративных споров позволяет косвенно выявить признаки корпорации и корпоративных отношений по праву Республики Казахстан.

Анализируя современное корпоративное законодательство государств СНГ, В. К. Андреев справедливо отмечает, что «концепция корпоративного права в большинстве стран СНГ пока до конца не сформировалась. Определенным тормозом является “жесткая привязка” корпоративных отношений к гражданскому и предпринимательскому праву без учета специфики корпоративного права» [5, с. 45]. Кроме того, государства — члены ЕАЭС и СНГ все чаще сталкиваются с проблемой соотношения национального, международного и наднационального законодательства в сфере корпоративных отношений, которая может быть решена путем применения метода унификации.

Согласно Договору о создании ЕАЭС под унификацией законодательства понимается сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных настоящим Договором.

Актуальными тенденциями развития корпоративного законодательства ЕС являются унификация и гармонизация. Однако определения этих понятий в российском законодательстве отсутствуют, а в доктрине сложились различные мнения. Так, по мнению Ю. А. Тихомирова, под унификацией следует понимать разработку и введение в действие общеобязательных единообразных юридических норм (правил) [6, с. 75]. Кроме того, Ю. А. Тихомиров считает, что для включения унифицированных норм в правовую систему государства необходима специальная процедура, которая «выражается в непосредственном “переводе” норм в структуру национально-правовых актов, в использовании принципов и институтов, которые определяют содержание того или иного массива национально-правовых норм, в своеобразном “расплавлении” в целом ряде национальных норм, прямой отсылке к унифицированным нормам для их действия на территории государства» [6, с. 97–98].

Г. К. Дмитриева предлагает следующее определение унификации: «Сотрудничество государств, направленное на создание, изменение или прекращение одинаковых (единообразных, унифицированных правовых норм во внутреннем праве определенного круга государств)» [7, с. 101]. По мнению Г. М. Вельяминова, правовая унификация представляет собой «согласование и обязательное введение в действие в двух и более государствах идентично-одинаковых правовых норм» [8, с. 277], и, соответственно, унификация возможна исключительно на межгосударственном уровне.

Н. Г. Доронина считает, что «унификация права в широком значении этого понятия заключается не в том, чтобы снять различия в правовом регулировании аналогичных отношений в праве отдельных государств, создав единообразные нормы права, а в том, чтобы снять препятствия на пути международного сотрудничества и связанного с ним развития регулируемых национальным правом отношений... Гармонизация законодательства является способом международно-договорной унификации права, основанном на обязательстве государства при разработке национального законодательства следовать определенному направлению (принципу) правового регулирования, сформулированному в международном соглашении» [9].

Для лучшего понимания тенденций унификации и гармонизации корпоративного законодательства ЕС необходимо рассмотреть источники правового регулирования в рассматриваемой сфере. Источником унификации наднационального корпоративного права ЕС является регламент — эквивалент принятия законов на национальном уровне. Таким образом, регламент — это акт общего характера, который подлежит обязательному применению во всех государствах-членах. Регламент обладает прямым действием, для его применения не требуется дополнительная имплементация в национальное законодательство. Таким методом создаются единые и обязательные для всех государств — членов ЕС нормы, которые обладают верховенством над национальным правом. Среди наиболее значимых в сфере создания и деятельности наднациональных организаций необходимо назвать регламенты:

- о создании Европейского объединения с экономической целью;
- об уставе Европейского общества;
- о Европейском кооперативном обществе.

Однако следует учитывать, что наднациональным организациям сегодня не предоставляется полная свобода выбора, так как по вопросам, не урегулированным в общеевропейских актах, в субсидиарном порядке императивно подлежит применению национальное право страны, на территории которой находится оседлость соответствующего юридического лица [10, с. 271–280].

В ЕС правовое регулирование создания и деятельности корпораций в основном относится к компетенции национального права. Именно на уровне национального законодательства отдельных государств ЕС решаются такие вопросы, как участие наемных работников в управлении производством, требования к размеру уставного капитала, его увеличение и уменьшение, выпуск «многоголосых» акций, право компании приобретать собственные акции.

Опыт ЕС в сфере корпоративного права дает основания полагать, что принятие директив ЕС о гармонизации законодательства в области регулирования создания, деятельности и ликвидации компаний внутри ЕС оказало позитивное влияние на экономики государств-членов.

В современной российской юридической доктрине обсуждаются различные пути решения проблемы унификации и гармонизации корпоративного законодательства ЕАЭС. Например, предлагается взять за основу Модельный Гражданский кодекс для государств — участников СНГ (ч. 1), который принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 29 октября 1994 г. [11] и который мог бы стать правовой базой унификации и гармонизации корпоративного законодательства в рамках ЕАЭС. Ю. А. Тихомиров отмечает: «Следует отметить тенденцию придания международным рекомендациям удобной кодифицированной формы, что облегчает их использование в правовой сфере национальных государств. Нередко они отражают концентрированный опыт лучших образцов регулирования и правоприменения в тех или иных странах. Таковы, например, модельные законы Межпарламентской ассамблеи СНГ...» [1, с. 5–15]. По мнению А. О. Четверикова, было бы эффективно применение метода «второго режима», который успешно применяется в ЕС и предполагает

установление в законодательстве ЕС единого комплекса юридических норм, которые дополняют, а не заменяют собой нормы национальных правовых систем («первые режимы») [12].

Поддерживая существующие в доктрине предложения, хотелось бы обратить внимание на получивший распространение в ЕС метод унификации правового регулирования корпоративных отношений в странах-членах путем принятия наднационального законодательства, подлежащего обязательному применению. Такой подход не исключает возможности субсидиарного применения национального законодательства по вопросам, не урегулированным на наднациональном уровне. Кроме того, унификация понятий и общих положений корпоративного права государств — членов ЕАЭС будет способствовать единообразию правоприменительной практики и дальнейшему укреплению экономических связей между субъектами различных государств. Именно поэтому сегодня целесообразно работать над унификацией и гармонизацией корпоративного законодательства государств ЕАЭС (России, Казахстана, Белоруссии, Армении и Киргизии), учитывая при этом особенности корпоративного законодательства других стран СНГ. Необходимо больше уделять внимания степени унифицированности понятий, применяемых в ЕАЭС, и прежде всего понятий «корпорация» и «корпоративные правоотношения».

Пристатейный библиографический список

1. Тихомиров Ю. А. Новые векторы регулирования — «другое» право? // Журнал рос. права. 2016. № 4.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе // ЕАЭС : сайт. URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения: 28.05.2017).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
4. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V (с изм. и доп. на 18.04.2017) // Параграф. Информационные системы : сайт. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=34329053#pos=1;-191 (дата обращения: 28.05.2017).
5. Андреев В. К. Хозяйственное общество как корпорация по праву России и СНГ // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2016. № 2.
6. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М. : Норма, 1996.
7. Ануфриева Л. П. и др. Международное частное право : учебник / отв. ред. Г. К. Дмитриева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009.
8. Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс) : учебник. М. : Волтерс Клувер, 2004.
9. Доронина Н. Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Lawmix : сайт. URL: <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=7983> (дата обращения: 04.05.2017).
10. Асосков А. В. Рецензия на статьи Дж. Дэмманна, посвященные концепции свободы выбора права, применимого к корпоративным отношениям // Вестник гражданского права. 2007. № 4.
11. Справочная правовая система «ГАРАНТ» : сайт. URL: <http://base.garant.ru/2566930/#ixzz4j4T0Rc3I> (дата обращения: 30.05.2017).
12. Четвериков А. О. Метод «второго режима» в современном интеграционном праве: практика Европейского союза, перспективы Евразийского экономического союза // Законы России: опыт, анализ, практика, 2016. № 1.

НОРМОКОНТРОЛЬ ВЕДОМСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье анализируются полномочия конституционных (уставных) судов субъектов РФ по проверке в порядке конституционного судопроизводства нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов. Указанные полномочия представляют собой восполнение предметной сферы судебного конституционного контроля и механизм обеспечения конституционности регионально-го законодательства и актов муниципального нормотворчества. При этом в региональных законах избраны различные подходы при определении круга субъектов, обладающих правом на обращение с соответствующим запросом.

**Svetlana A.
BENIAMINOVA**

Chairman of the Constitutional Court of the Republic of Karelia, the post-graduate of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Petrozavodsk), benyaminova@mail.ru.

**Constitutional proceeding;
abstract and concrete
control of norms;
constitutional (charter) courts;
normative legal acts
of regional executive authorities;
municipal-level normative acts**

The article analyzes the powers of constitutional (charter) courts of the subjects of Russian Federation to verify the consistency of normative legal acts of regional executive authorities, as well as municipal normative acts with the constitutions (charters) of Russian federal subjects. These powers represent the fulfillment of the subject sphere of judicial constitutional control and the mechanism of ensuring constitutionality of regional legislation and municipal normative acts. At the same time regional laws chose various approaches to determine a circle of eligible applicants to regional constitutional (charter) courts.

**БЕНЬЯМИНОВА
Светлана Александровна**

председатель Конституционного Суда Республики Карелия, аспирант кафедры конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Петрозаводск), benyaminova@mail.ru.

**Конституционное
судопроизводство; абстрактный
и конкретный нормоконтроль;
конституционные
(уставные) суды;
нормативные правовые акты
органов исполнительной власти;
муниципальные нормативные
правовые акты**

THE CONSTITUTIONAL CONTROL OF NORMS OF LEGAL ACTS OF REGIONAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND MUNICIPAL-LEVEL ACTS

УДК 342

Российская Федерация, определяя в Конституции [1] (ст. 125), Федеральном конституционном законе от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [2] (ст. 3) акты, подлежащие нормоконтролю в порядке конституционного судопроизводства, не включила в их число нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, муниципальные нормативные правовые акты.

Ограничение круга актов, подлежащих судебному конституционному контролю, по сравнению с Законом РСФСР от 06.05.1991 «О Конституционном Суде РСФСР» [3], как указывают многие авторы [4, с. 964; 5, с. 86], направлено на разграничение полномочий Конституционного Суда РФ и иных судов. Между тем нормоконтроль, осуществляемый в конституционном судопроизводстве, и нормоконтроль, осуществляемый в административном судопроизводстве, имеют разные цели. В первом случае — установление в надлежащей процедуре с помощью определенных приемов и способов соответствия либо несоответствия Конституции, во втором — установление соответствия либо

несоответствия закону или иному акту, имеющему большую юридическую силу.

В первом случае осуществляется охрана Конституции как акта высшей юридической силы в системе действующего законодательства РФ, разрешается конституционно-правовой спор; во втором — обеспечивается соответствие между иными уровнями правовых актов, разрешается административно-правовой спор. Поскольку в целях охраны Конституции был создан специальный судебный орган, то никакие иные суды не наделены полномочием устанавливать конституционность либо неконституционность нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Так, в настоящее время нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, в том числе в отношении актов государственных органов исполнительной власти (далее — ведомственные акты, ведомственные акты субъектов РФ) и органов местного самоуправления, заключается в проверке указанных актов на соответствие закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, но не на соответствие Конституции конституциям (уставам)

субъектов РФ (ст. 1, 15, 19, 20, 21, 208 КАС [6]). Если при разрешении административного дела суд придет к выводу о несоответствии закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом административном деле, Конституции, он обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона.

Фактически в системе действующего правового регулирования существует такая правовая ситуация, при которой невозможно в судебном порядке поставить вопрос об отмене противоречащего Конституции нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти или муниципального нормативного правового акта, что представляет собой нарушение конституционного права на судебную защиту [7, с. 169].

Указанная непоследовательность реализации идеи судебного конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами публичной власти, не может быть объяснена необходимостью разграничения компетенции Конституционного Суда РФ и иных судов, поскольку в силу различного правового масштаба проверки их компетенция не является пересекающейся. Против указанного довода свидетельствует и то обстоятельство, что в отличие от федеральных ведомственных актов проверка конституционности региональных нормативных правовых актов в судебном порядке возможна.

Л. В. Лазарев, комментируя ст. 125 Конституции, указывал, что под нормативным актом субъекта РФ следует понимать только нормативные акты высших органов государственной власти субъектов, в связи с чем иные нормативные акты, издаваемые в субъектах РФ, например акты министерств, а также нормативные акты органов местного самоуправления, не подпадают под юрисдикцию Конституционного Суда РФ. Они могут быть оспорены в других судах, в том числе в конституционных (уставных) судах субъектов РФ [4, с. 946].

Однако региональные законы о нормативных правовых актах субъектов РФ к числу последних относят и ведомственные акты [8–20]. Согласно ст. 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [21] правовыми актами субъекта РФ являются акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и всех иных органов государственной власти субъекта РФ, а ст. 21 этого же Закона прямо предусматривает право законодательного органа субъекта РФ обратиться в Конституционный Суд РФ

с запросом о соответствии нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта РФ Конституции.

Следовательно, под иными нормативными актами субъектов РФ, изданными по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, конституционность которых может быть проверена Конституционным Судом РФ согласно п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции, понимаются и региональные ведомственные акты.

В этих условиях включение в конституции (уставы) субъектов РФ, законы о конституционных (уставных) судах субъектов РФ норм, позволяющих в судебном порядке проверять ведомственные акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты на соответствие учредительным актам субъектов РФ, представляет собой восполнение предметной сферы судебного конституционного контроля и механизм обеспечения конституционности регионального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов.

Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [22] конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

По состоянию на 1 апреля 2017 г. в России действует 16 конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Региональные законы, определяя модели конституционного судопроизводства, используют обе формы конституционного нормоконтроля: конкретный и абстрактный [23–39].

В порядке конкретного нормоконтроля по обращению граждан (их объединений) проверяется конституционность нормативного правового акта, который применен или подлежит применению в конкретном деле и которым нарушены конституционные права и свободы заявителя. При абстрактном нормоконтроле проверка конституционности акта не связана с наличием конкретного дела (спора), в котором оспариваемый акт применен или подлежит применению.

Что касается ведомственных актов субъектов РФ, то в порядке абстрактного нормоконтроля они могут быть оспорены в 11 судах (в конституционных судах республик Башкортостан, Дагестан,

Карелия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Татарстан, Тыва, Чеченской Республики, уставных судах Калининградской и Свердловской областей, города Санкт-Петербурга). Законы республик Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Коми, Марий Эл не включили в число нормативных правовых актов субъекта РФ, конституционность которых может быть проверена в указанном порядке, ведомственные акты субъекта РФ.

Воспользоваться механизмом абстрактного нормоконтроля в отношении ведомственных актов субъектов РФ в указанных 11 конституционных (уставных) судах могут, как правило, высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ, законодательный орган субъекта РФ, его депутаты (группа депутатов), высший орган исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления. Особенности установлены в Санкт-Петербурге, республиках Тыва, Дагестан: в Санкт-Петербурге высший орган исполнительной власти города таким полномочием не наделен; в Тыве депутаты законодательного органа не указаны в качестве инициаторов абстрактного нормоконтроля ведомственных актов; в Тыве и Санкт-Петербурге из числа органов местного самоуправления оспорить ведомственные акты могут только представительные органы местного самоуправления, а в Дагестане — представительные органы местного самоуправления и главы муниципальных образований.

К иным субъектам права на обращение в конституционный (уставный) суд с запросом о проверке ведомственного акта вне связи с конкретным делом относятся Уполномоченные по правам (человека, ребенка, предпринимателей), прокурор субъекта РФ, граждане, организации.

Граждане могут выступить инициаторами абстрактного нормоконтроля ведомственных актов субъектов РФ только в конституционных судах республик Башкортостан, Северная Осетия — Алания, Карелия, Чеченской Республики (то есть в четырех из 16).

Муниципальные нормативные правовые акты в порядке абстрактного нормоконтроля

могут быть проверены во всех 16 конституционных (уставных) судах (в Адыгее — и ненормативные муниципальные акты). При этом инициировать в указанных судах такую проверку могут высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный орган субъекта РФ, его депутаты (группа депутатов), высший орган исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления.

Граждане с запросом о проверке муниципальных нормативных правовых актов в порядке абстрактного нормоконтроля могут обратиться только в конституционные суды республик Башкортостан и Карелия.

В порядке конкретного нормоконтроля конституционность ведомственных актов субъектов РФ может быть проверена в 12 из 16 конституционных (уставных) судов: республик Адыгея, Башкортостан, Карелия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Коми, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Чеченской Республики, уставных судах Калининградской и Свердловской областей.

Проверка конституционности муниципальных нормативных правовых актов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, возможна в конституционных судах республик Башкортостан, Дагестан, Карелия, Коми, Марий Эл, Татарстан, уставных судах Калининградской и Свердловской областей (в восьми из 16).

Субъектами обращения в региональные конституционные (уставные) суды по поводу проверки актов в порядке конкретного нормоконтроля выступают граждане, а также суды.

Таким образом, все действующие на сегодня конституционные (уставные) суды субъектов РФ наделены полномочием проверять ведомственные акты субъекта РФ, муниципальные нормативные правовые акты на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, однако в региональных законах избраны различные подходы при определении круга субъектов, обладающих правом на обращение с соответствующим запросом, в зависимости от вида оспариваемого акта, а также вида нормоконтроля.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
2. РГ. 1994. 23 июля.
3. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М. : Норма : Инфра-М, 2013.
5. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г. А. Гаджиева М. : Норма : Инфра-М, 2012.

6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // РГ. 2015. 11 марта.
7. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма, 2009.
8. Закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ (в ред. от 29.04.2016) «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
9. Закон Мурманской области от 31.05.1995 № 6-01-ЗМО (в ред. от 14.11.2014) «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти Мурманской области» // Мурманский вестник. 1995. 31 мая.
10. Закон Воронежской области от 01.02.1995 № 11-з (в ред. от 01.06.2016) «О нормативных правовых актах Воронежской области» // Коммуна. 1995. 5 апр.
11. Закон Новгородской области от 06.01.1995 № 9-ОЗ (в ред. от 30.06.2016) «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2002. 18 сент.
12. Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 № 42-з (в ред. от 26.12.2016) «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
13. Закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-ОЗ (в ред. от 26.12.2016) «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета. 1997. 5 апр.
14. Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 № 8 (в ред. от 06.05.2016) «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Дагестанская правда. 1997. 22 апр.
15. Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 № 92 (в ред. от 30.07.2014) «О нормативных и иных правовых актах» // Сов. Адыгея. 1998. 9 окт.; закон Республики Ингушетия от 07.12.1999 № 29-РЗ (в ред. от 23.05.2016) «О нормативных и иных правовых актах Республики Ингушетия» // Ингушетия. 2000. 12 янв.
16. Закон Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ (в ред. от 06.09.2016) «О нормативных правовых актах Томской области» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
17. Закон Челябинской области от 30.05.2002 № 87-ЗО (в ред. от 06.04.2016) «О нормативных правовых актах Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2002. 15 июня.
18. Закон Тверской области от 16.03.2004 № 13-ЗО (в ред. от 25.07.2016) «О нормативных правовых актах Тверской области» // Тверские ведомости. 2004. 19–25 марта.
19. Закон Курганской области от 08.10.2004 № 444 (в ред. от 27.02.2015) «О нормативных правовых актах Курганской области» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
20. Закон Нижегородской области от 10.02.2005 № 8-З (в ред. от 06.05.2016) «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Нижегородская правда. 2015. 28 авг.
21. РГ. 1999. 19. окт.
22. РГ. 1997. 6 янв.
23. Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 № ВС-13/7 (в ред. от 29.04.2014) «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» // Законы Республики Башкортостан. 1993. Вып. IV.
24. Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-XII (в ред. от 26.03.2016) «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 11–12. С. 188.
25. Закон Республики Коми от 31.10.1994 № 7-РЗ (в ред. от 22.06.2015) «О Конституционном Суде Республики Коми» // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. 1 нояб.
26. Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 (в ред. от 04.04.2014) «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 1996. 28 июня.
27. Закон Республики Марий Эл от 11.03.1997 № 14-З (в ред. от 23.10.2013) «О Конституционном суде Республики Марий Эл» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
28. Закон Свердловской области от 06.05.1997 № 29-ОЗ (в ред. от 20.06.2016) «Об Уставном Суде Свердловской области» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
29. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 № 38-РЗ (в ред. от 16.11.2015) «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 1997. 23 дек.
30. Закон Санкт-Петербурга от 05.06.2000 № 241-21 (в ред. от 23.04.2014) «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2000. № 7.
31. Уставной закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 (в ред. от 12.08.2016) «Об Уставном Суде Калининградской области» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
32. Конституционный закон Республики Северная Осетия – Алания от 15.06.2001 № 17-РЗ (в ред. от 14.07.2011). «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания» // Северная Осетия. 2001. 5 июля.

33. Конституционный закон Республики Ингушетия от 28.12.2001 № 10-РКЗ (в ред. от 30.11.2015) «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» // Ингушетия. 2002. 16 янв.
34. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 16-3 № 363-II (в ред. от 25.10.2016) «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Якутские ведомости. 2002. 3 июля.
35. Конституционный закон Республики Тыва от 04.01.2003 № 1300 ВХ-1 (в ред. от 11.01.2014) «О Конституционном суде Республики Тыва» // Тувинская правда. 2003. 14 янв.
36. Закон Республики Карелия от 07.07.2004 № 790-ЗРК (в ред. от 04.04.2016) «О Конституционном Суде Республики Карелия» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».
37. Конституционный закон Чеченской Республики от 24.05.2006 № 2-РКЗ (в ред. от 31.12.2010) «О Конституционном Суде Чеченской Республики» // Вести Республики. 2006. 30 мая.
38. Закон Республики Дагестан от 02.02.2010 № 8 (в ред. от 08.05.2015) «О Конституционном суде Республики Дагестан» // Дагестанская правда. 2010. 5 февр.
39. Конституция Республики Карелия, принята ВС КАССР 30 мая 1978 г. (в ред. от 31.05.2016) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс Регион».

ПОДКУП: КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ И ОТДЕЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ КРИМИНАЛИЗАЦИИ

В статье автором анализируется криминологический аспект преступлений, связанных с подкупом, и дается характеристика отдельным основаниям их криминализации. В ходе исследования использовались различные теоретические и эмпирические методы криминологических исследований. Преступления, связанные с подкупом, как основной предмет исследования рассматривались автором во взаимосвязи с преступлениями коррупционной направленности. Актуальность темы работы обусловлена тем, что именно подкупные составы преступления, такие как коммерческий подкуп, получение, дача взятки и другие, являются наиболее высоколатентными, замаскированными и, как следствие, наиболее опасными преступными проявлениями коррупции, их исследование носит значимый и неотложный характер, что, безусловно, связано с возрастающей криминализацией общества в целом и глубоким укоренением коррупции в сфере государственной власти в частности.

**Elena V.
FOMENKO**

the leading researcher of the Science and
Research Centre of the All-Russian
State University
of Justice, PhD in law (Moscow),
krasnopeewa@rambler.ru.

**Bribe;
criminological portrait;
bribery; corruption;
bases of criminalization**

In the article the author analyzes criminological aspects of the crimes related to bribery and gives the characteristics of individual bases of the criminalization. In the course of the research various theoretical and empirical methods of criminological research were used. The crimes related to bribery, as the main subject of the research, were considered by the author in correlation with crimes of corruption. The relevance of the theme of the research is due to the fact, that exactly bribed offenses such as commercial bribery, receipt, giving bribes and others are the most highly latent, disguised and, consequently, the most dangerous criminal manifestations of corruption and their investigation is of a significant and urgent nature, what is undoubtedly connected with the increasing criminalization of society as a whole and the deep rooting of corruption in the sphere of state power, in particular.

BRIBERY: CRIMINOLOGICAL PORTRAIT AND INDIVIDUAL BASES OF CRIMINALIZATION

ФОМЕНКО

Елена Владимировна

ведущий научный сотрудник центра
научных исследований ВГУЮ
(РПА Минюста), кандидат юриди-
ческих наук, доцент (г. Москва),
krasnopeewa@rambler.ru.

**Подкуп;
криминологический портрет;
взяточничество;
коррупция;
основания криминализации**

УДК 343.352

Процесс криминализации деяния лежит в основе уголовно-правовой политики любого государства и находит свое реальное отражение в уголовно-правовом запрете. В науке первые обоснования уголовно-правового запрета были сформулированы Чезаро Беккариа в книге «О преступлениях и наказаниях». К ним автор отнес принцип общественной опасности криминализируемого деяния и экономию репрессии [1, с. 226]. Но непосредственно условия обоснования уголовно-правового запрета были сформулированы позднее в работе К. Кенни «Основы уголовного права»: вред от криминализируемого деяния должен быть значительнее прямого и косвенного вреда, который неизбежно влечет за собой уголовное наказание; криминализируемое деяние должно поддаваться определению с точностью, необходимой для права; это деяние должно быть с достоверностью доказуемым; доказывание подобных деяний должно достигаться «без ущерба для неприкосновенности частной жизни и отношений доверия между близкими людьми»; деяние должно в значительной мере возмущать привычные чувства общества, общественное мнение;

достаточная защита общества от данного вида деяний не может быть обеспечена более мягкими — административными или гражданско-правовыми мерами [2].

Как отмечает в своей работе А. Д. Антонов [3], дальнейшее развитие научной мысли, в том числе и отечественной, в рассматриваемой области представляет собой не что иное, как детализацию этих принципов, хотя имели место и попытки примитивизировать подходы к вопросу криминализации, максимально упростив основания криминализации. Так, например, П. А. Фефелов предлагал выделить в качестве оснований криминализации деяния два обстоятельства — общественную опасность и условия для обеспечения неотвратимости ответственности [4, с. 101–105].

И. М. Гальперин приводит уже более современную, теоретически и практически обоснованную совокупность предпосылок для принятия решения о введении уголовной ответственности:

1) изучение распространенности конкретных действий и оценка их типичности как формы проявления антиобщественного поведения;

2) установление динамики совершения указанных деяний с учетом причин и условий, их порождающих;

3) определение причиняемого такими деяниями материального и морального ущерба;

4) определение степени эффективности применявшихся мер борьбы с указанными деяниями как посредством права, так и посредством иных форм;

5) установление наиболее типичных признаков деяний;

6) оценка возможности правового определения признаков того или иного деяния как элементов состава преступления;

7) установление обличающих личностных признаков субъектов деяний;

8) выявление общественного мнения различных социальных групп;

9) определение возможности системы уголовной юстиции в борьбе с определенными деяниями [5, с. 58].

Анализ отдельных оснований криминализации преступлений, связанных с подкупом, предложенный этим автором, положен в основу криминологической характеристики исследуемой группы преступлений в данной работе.

Как показывают различные социологические исследования, в современном российском обществе понятие подкупа в сознании граждан неразрывно связано с коррупцией, прежде всего со взяточничеством. Проведенный нами в сентябре 2016 г. опрос сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел и следователей Следственного комитета РФ показал, что подавляющее большинство из них (86 %) также считает, что наиболее распространенные преступления, связанные с подкупом, отражают реальную картину состояния коррупции в целом.

Отдельные преступления, связанные с подкупом, криминализованы уже давно, другие нормы постепенно включаются законодателем в Особенную часть УК [6]. Проблемой, на наш взгляд, остается то, что уголовно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за такие посягательства, расположены в различных разделах и главах Особенной части УК, что затрудняет деятельность, как законодателя, так и правоприменителя, поскольку появляются практически дублирующие друг друга нормы: ч. 1 ст. 204 и ст. 291; ч. 5 ст. 291 и ст. 290; ст. 204.1 и 291.1; ст. 204.2 и ст. 291 УК и др. В совершении преступлений анализируемой группы участвуют различные лица (субъекты), но все они объединены тем, что законодателем в их состав преступления включен в качестве конструктивного признака — подкуп.

Учеными-лингвистами слово «подкуп» толкуется как воздействие одного человека на другого

при помощи денег или иного имущества, передаваемых последнему для его склонения на сторону дающего.

С учетом семантики термина подкуп нами выделены следующие характерные черты:

1) взаимодействие двух сторон (участников) — подкупающего и подкупаемого, при этом активной стороной выступает именно первый из них;

2) имущественный характер предмета подкупа;

3) направленность на склонение подкупаемого лица к определенному поведению, выгодному и удобному подкупающему.

Отметим, что преступления, связанные с подкупом, закрепленные в действующем уголовном законодательстве, характеризуются различной степенью распространенности и динамикой, что подтверждается следующими статистическими данными (см. *табл.*) [7–10].

Приведенные статистические данные свидетельствуют о фактическом отсутствии применения целого ряда исследуемых уголовно-правовых норм (ч. 1 ст. 141.1, ч. 2 ст. 142, ст. 184 и 304 УК) и стабильной динамике с незначительными колебаниями по приросту и (или) снижению в отдельные периоды (годы) числа лиц, осуждаемых за совершение преступлений, связанных с подкупом, предусмотренных ст. 204, 290 и 291, ч. 1–4 ст. 291.1 УК.

Обращает на себя внимание диспропорция в количестве осужденных за активный и пассивный виды подкупа относительно коммерческого подкупа и взяточничества: если в последнем число осужденных за получение взятки составляет менее половины числа осужденных за дачу взятки, то в коммерческом подкупе наблюдается диаметрально противоположная ситуация: количество осужденных за незаконное получение предмета подкупа более чем в три раза превышает число осужденных за незаконную передачу предмета коммерческого подкупа.

Согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ лица, осужденные за коммерческий подкуп, взяточничество и посредничество в его осуществлении, составляют 65,4 % (7 517) от всех коррупционных преступлений (11 499). Остальные 34,6 % приходятся на осужденных за иные преступления, совершенные должностными лицами, лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующими от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, совершенные с использованием служебного положения, с отступлением от его прямых прав и обязанностей

Таблица

Годы / Осуждено человек (квалификация по статьям)	2013	2014	2015	2016
За воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, совершенное при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 141 УК)	1	0	0	5
За нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ч. 1 ст. 141.1 УК)	0	0	0	0
За фальсификацию избирательных документов, документов референдума, соединенную с подкупом (ч. 2 ст. 142 УК)	0	0	0	0
За незаконное соби́рание сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, совершенное путем подкупа (ч. 1 ст. 183 УК)	4	4	0	6
За оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса (ст. 184 УК)	0	0	0	0
За коммерческий подкуп (ст. 204 УК)	325	409	460	265
Из них за незаконную передачу предмета коммерческого подкупа (ч. 1, 2 ст. 204 УК).	69	90	121	99
За получение такового (ч. 3, 4 ст. 204 УК)	256	319	339	166
За получение взятки (ст. 290 УК)	1 570	1 625	1 702	1 333
За дачу взятки (ст. 291 УК)	3 238	4 700	5 216	3 585
За посредничество во взяточничестве (ч. 1–4 ст. 291.1 УК)	104	135	128	201
За обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ч. 5 ст. 291.1 УК)	20	8	11	16
За провокацию взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК)	0	0	0	0
За подкуп свидетеля, потерпевшего в целях дачи ими ложных показаний либо эксперта, специалиста в целях дачи ими ложного заключения или ложных показаний, а равно переводчика с целью осуществления им неправильного перевода (ч. 1 ст. 309 УК)	10	16	11	6

при наличии корыстного мотива, связанные с получением выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды.

С учетом существенных изменений уголовного законодательства, произведенных в 2016 г., состоящих в выделении составов мелкого коммерческого подкупа (ст. 204.2 УК) и мелкого взяточничества (ст. 291.2 УК), можно спрогнозировать, что в последующие годы значительная часть подкупа в коммерческой и иной сферах будет квалифицироваться именно по этим недавно криминализированным законодателем уголовно-правовым нормам. Это подтверждают и статистические данные.

Так, в 2015 г. сумма выявленных взяток по числу составов, включая дополнительную квалификацию, в 15,3 % случаев составляла до 500 руб., 14,4 % — от 500 до 1 тыс. руб., 42,2 % — от 1 тыс. до 10 тыс. руб., 14,3 % — от 10 тыс. до 50 тыс. руб., 6,5 % — от 50 тыс. до 150 тыс. руб., 4,2 % — от 150 тыс. руб. до 1 млн руб., 1,9 % — свыше 1 млн руб. Таким образом, как и в предыдущие отчетные периоды, количество лиц, осужденных за получение взятки в сумме до 10 тыс. руб., составляет большую часть осужденных (71,8 %).

Общеизвестно, что сама по себе относительная распространенность деяния не может являться предпосылкой для обоснования его криминализации.

По нашему мнению, общественная опасность подкупа и связанных с ним деяний обусловлена в первую очередь их объективной способностью существенно нарушать общественные отношения, обеспечивающие авторитет органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных или муниципальных учреждений, а равно коммерческих и некоммерческих организаций. Именно подкупные составы преступления, такие как коммерческий подкуп, получение, дача взятки и другие, являются наиболее высококачественными, замаскированными и наиболее опасными преступными проявлениями коррупции. А исследование проблем взяточничества как негативного социально-политического, экономического и правового явления в обществе и наиболее распространенного вида подкупного преступления приобретает все более значимый и неотложный характер, что, безусловно, связано с возрастающей криминализацией общества в целом и глубоким укоренением коррупции в сфере государственной власти в частности [11, с. 3].

Изложенные обстоятельства подчеркивают общественную опасность исследуемых деяний и обуславливают необходимость эффективного противодействия им уголовно-правовыми средствами. Данный вывод нашел поддержку у более чем 85 % опрошенных нами респондентов. Считаем, что систематизация и последующая дифференциация уголовной ответственности за преступления, связанные с подкупом, соответствует современным потребностям российского общества и государства.

Одним из условий криминализации каких-либо деяний является то, что ее ожидаемые положительные последствия не должны превышать его отрицательные последствия. Данное условие связано с прогностической функцией научного знания.

Место и роль подкупа в любом обществе оценивались традиционно весьма неоднозначно и дискуссионно с учетом особенностей истории, культуры, норм нравственности и морали, традиций и обычаев (а позже и норм права), политики и экономики такого социума.

Могут ли быть полезны преступления для общества? Этот неординарный вопрос будоражил умы многих ученых на протяжении многих столетий.

Философы со времен античности задавались им. Применительно к преступлениям, связанным с подкупом и коррупцией, Платон, а именно в его трудах встречается первое упоминание об этом негативном социальном явлении, отмечает, что справедливость становится понятием онтологии, а не только этики и политики. Он, исследуя конституции государств-полисов, приходил к выводу, что, если государства здоровы и хорошо управляются, предпочтительна тирания, но когда они коррумпируются, лучше подходит демагогия, так как в этом случае гарантирована свобода [12, с. 158]. Отсюда напрашивается вывод, что коррупция не исключает свободу общества. А свобода общества является незыблемым благом любого государства.

Интересным представляется в анализируемом аспекте высказывание популярного американского политолога Самюэля Хантингтона: «с точки зрения финансового роста есть только одна вещь, которая хуже сообщества с негибкой, излишне централизованной коррумпированной бюрократией, — это общественность с негибкой, излишне централизованной честной бюрократией» [13].

Современные экономисты также подтверждают гипотезу о возможной полезности подкупа. Так, Ю. В. Латов в своей работе, посвященной проблемам коррупции, указывает на то, что коррупция, конечно, большое зло. «Но экономисты, как ни старались, не смогли выявить и доказать, что она наносит прямой вред экономике. По

крайней мере, темпы роста от нее страдают — недаром самые быстрорастущие экономики — все сплошь “насквозь прогнившие” от коррупции. Мало того, часть ученых пытается доказать, что на определенном этапе развития коррупция даже может помочь экономике быстрее расти. Мнения, что коррупционные системы — зло абсолютное, придерживаются только западные политики и те экономисты, кто считает, что темпы роста — это совсем не главный показатель» [14].

А. В. Толпегин в своей работе «Взятка и ее основание в социально-экономическом управлении (Или: повеселимся)» пытается обосновать кроме прочих идею, что взятка экономически эффективна [15].

Исследователи в области педагогических знаний говорят о существовании такого понятия, как «авторитет подкупа», определяя его как «особое состояние личности или коллектива, характеризующееся добровольным и сознательным признанием силы и полезности подкупа в общении с людьми, в управлении ими, в воспитании и обучении». В первую очередь речь идет, конечно же, о роли авторитета подкупа в воспитании подрастающего поколения. В. С. Безрукова, рассуждая о причинах возникновения такого авторитета, отмечает, что он «возникает там, где общественное мнение допускает его применение, где нет юридических норм, ограничивающих его существование. Им нередко пользуются родители, которые мало занимаются детьми, в целях компенсации своего невнимания или привлечения детей на свою сторону в семейных спорах. Иногда используют учителя и даже дети, когда хотят получить выгоду от кого-то, добиться послушания и подчинения» [16, с. 21].

Оппоненты вышеуказанных авторов, с которыми мы, по сути, консолидируемся, отмечают, что «проблема коррупции в России вошла в систему и несет угрозу безопасности и успешному развитию страны и общества в целом, она тесно связана с другими видами преступности» [17, с. 73], до недавнего времени считавшаяся безобидной и “не приводящей к жертвам” проблемой, на самом деле обходится очень дорого, и уровень наносимого ею ущерба может быть самым разным в зависимости от страны и отрасли.

Рост коррупции негативно сказывается на всех сторонах общественной жизни. В особенности надо отметить такие ее разрушительные последствия:

1) коррупция не позволяет государству добиться осуществления стоящих перед ним задач (например, назначение на должность за взятку ведет к снижению эффективности работы и приносит убытки);

2) коррупция портит инвестиционный климат, в результате чего частному бизнесу не остается

ничего иного, как стремиться к получению скорой прибыли (часто сверхприбыли) в непредсказуемых условиях, а условия для долгосрочного инвестирования отсутствуют;

3) коррупция ведет к удорожанию управленческого аппарата (взяточничество в конечном итоге отражается на налогоплательщике, в результате он вынужден платить за услуги в несколько раз больше);

4) если коррупция проявляется в виде «черных» комиссионных, то это приводит к сокращению общей суммы средств, направляемых на удовлетворение общественных потребностей;

5) коррупция оказывает разлагающее воздействие на управленческий аппарат как в государственной, так и в негосударственной сферах, снижая стимулы для честной работы, и т. д. [18, с. 185].

Из изложенного приходим к выводу, что объективно существуют положительные последствия подкупных деяний, но в современном обществе они не превышают их отрицательных последствий.

Еще одним обязательным условием криминализации деяний является то, что она не должна противоречить нормам нравственности. Полагаем, что противоречие того или иного деяния нормам нравственности неотрывно взаимосвязано с таким его свойством, как общественная опасность [19, с. 9]. Если деяние объективно опасно для общества, для существующих в нем отношений, то оно с неизбежностью входит в противоречие с нормами нравственности, свойственными социуму, т. е. является безнравственным [20, с. 91]. При этом речь идет не о нормах, присутствующих лишь отдельно взятым социальным группам или индивидам, а о тех нравственных основах,

которые характеризуют общество существующие в нем отношения в целом.

Несмотря на кризис нравственности, наблюдаемый в последние годы не только в российском обществе, но в большинстве других стран, коррупция и ее проявления, чаще всего состоящие в подкупе, находят осуждение у большинства членов социума, особенно когда общественное мнение изучается применительно не к абстрактным понятиям, относящимся к коррупции, а к конкретным примерам, затрагивающим ощутимые для респондентов сферы их жизни (здравоохранение, образование, правоохранительную деятельность и т. д.).

Согласованность норм в сфере противодействия преступлениям, связанным с подкупом, может быть достигнута при условии, что, во-первых, в уголовном законе будут содержаться систематизированные запреты на такое поведение, которое обладает объективной общественной опасностью, а при усилении строгости ответственности — повышенными характером и (или) степенью такой опасности; во-вторых, такие деяния понятно, точно и исчерпывающе будут отражены в уголовном законе.

Также в завершение необходимо отметить, что именно подкупные составы преступления, такие как коммерческий подкуп, получение дача взятки и другие, являются наиболее высококачественными, замаскированными и наиболее опасными преступными проявлениями коррупции. Их исследование носит значимый и неотложный характер, что, безусловно, связано с возрастающей криминализацией общества в целом и глубоким укоренением коррупции в сфере государственной власти в частности.

Пристатейный библиографический список

1. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М. : Юриздат, 1939.
2. Кенни К. Основы уголовного права / под ред. Б. С. Никифорова ; пер. с англ. В. И. Каминской. М. : Инostr. лит., 1949.
3. Антонов А. Д. Теоретические основы криминализации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2002. № 2.
4. Фефелов П. А. Критерии установления уголовной наказуемости деяний // Сов. гос-во и право. 1970. № 11.
5. Гальперин И. М. Наказание: социальные функции, практика применения. М. : Юрид. лит., 1983.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2013 год. Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2013 год // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2362>; <http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=2372> (дата обращения: 20.04.2017).
8. Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений по Уголовному кодексу Российской Федерации за 2014 год // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2883> (дата обращения: 20.04.2017).
9. Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений по Уголовному кодексу Российской Федерации за 2015 год // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3418> (дата обращения: 20.04.2017).

10. Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений по Уголовному кодексу Российской Федерации за 2016 год // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3834> (дата обращения: 20.04.2017).
11. Краснопеева Е. В. Взятничество: уголовно-правовой и криминологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
12. Чечуров А. В. Коррупция: историко-философская ретроспектива // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 7, Философия. 2010. № 2 (12).
13. Хантингтон С. Ф. Политический порядок в меняющихся обществах // Fictionbook : сайт. URL: <http://fictionbook.ru/static/trials/02/68/58/02685875.a6.pdf> (дата обращения: 21.07.2017).
14. Латов Ю. В. Коррупция: причины, экономические последствия и влияние на развитие общества // Финмаркет : сайт. URL: <http://finance.rambler.ru/news/analytics/119313793.html> (дата обращения: 27.02.2017).
15. Толпегин А. В. Взятка и ее основание в социально-экономическом управлении (Или: повеселимся) // Заочные электронные конференции : сайт. URL: <http://econf.rae.ru/pdf/2011/04/233.pdf> (дата обращения: 23.02.2017).
16. Безрукова В. С. Основы духовной культуры (Энциклопедический словарь педагога). Екатеринбург, 2000.
17. Букалерова Л. А., Устьяев Л. Г. Информационные коррупционные преступления // Вестник Российской правовой академии. № 4. 2009.
18. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / под ред. В. В. Лунеева. М. : Юрист, 2001.
19. Тасаков С. В. Нормы нравственности как социальный фундамент уголовного права // Рос. юстиция. 2005. № 12.
20. Карпец И. И. Уголовное право и этика. М., 1985.

ТЕЛЕФОННЫЙ ТЕРРОРИЗМ: ВЛИЯНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья посвящена проблеме телефонного терроризма. В рамках исследования авторы ставят следующие задачи: определить понятие телефонного терроризма, разработать классификацию лиц, совершающих подобные преступления, и провести верификацию гипотезы о влиянии СМИ на динамику ложных звонков о терактах. В ходе работы была дана краткая характеристика лиц, совершающих преступления, предусмотренные ст. 207 УК (заведомо ложное сообщение об акте терроризма), разработана их типология. Выделены пять основных типов телефонных террористов (бдительный, мстительный, инструментальный, патологический и инфантильный). Описаны их характеристики. Кроме того, одной из задач настоящего исследования было изучение влияния СМИ на детерминацию ложных сообщений о терактах. Методом корреляционного анализа была проверена гипотеза, согласно которой сведения о терактах в СМИ провоцируют рост ложных сообщений о терроризме. С этой целью проанализированы данные статистики по преступлениям, предусмотренным ст. 207 УК, и проведен контент-анализ сообщений о терроризме в СМИ за период с 2004 по 2016 г. В ходе математической оценки взаимоотношений между двумя этими факторами была установлена положительная корреляционная связь.

Dmitriy V. ZHMUROV

the assistant professor of the Criminal Procedure and Criminalistics Chair of the Irkutsk Law Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice, PhD in law, project coordinator of the "National Encyclopedic Service of Russia" (Irkutsk), zdevraz@ya.ru.

Alexandr A. PROTASEVICH

the Director of the Law Institute of the Baikal State University, doctor of law, professor, honored jurist of the Russian Federation (Irkutsk), chigrina-ev@isea.ru.

Vadim Y. POROKHOVOY

the Head of the of the Department for the Irkutsk Region GUODOP FSIN of Russia, the colonel of internal service (Irkutsk), porokhovej.vadim@ya.ru.

Telephone terrorism; a knowingly false report of a terrorist act; television

Телефонный терроризм — проблемная тема. Несмотря на борьбу с ложными сообщениями о терактах, число таких преступлений в последние годы не снижается. Так, если в 2009 г. было зарегистрировано 1 432 подобных деяния, то в 2016 г. их количество составило 1 443.

Кроме того, научных исследований по данной теме мало. Анализ каталогов Российской государственной библиотеки, портала *e-Library* и «Киберленинки» выявил не более 70 работ, опубликованных за последние 16 лет. Большинство из них посвящены методикам расследования указанных преступлений и не обращаются к личности телефонного террориста, причинам его

ЖМУРОВ

Дмитрий Витальевич

доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), координатор проекта «Национальная энциклопедическая служба России», кандидат юридических наук (г. Иркутск), zdevraz@ya.ru.

ПРОТАСЕВИЧ

Александр Алексеевич

директор Юридического института Байкальского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (г. Иркутск), chigrina-ev@isea.ru.

ПОРОХОВОЙ

Вадим Юрьевич

начальник управления по Иркутской области ГУОДОП ФСИН России, полковник внутренней службы (г. Иркутск), porokhovej.vadim@ya.ru.

Телефонный терроризм; заведомо ложное сообщение о террористическом акте; телевидение

TELEPHONE TERRORISM: EFFECT OF MASS MEDIA

The article is devoted to the problem of telephone terrorism. Within the framework of the study, the authors set the following tasks: to define the concept of telephone terrorism, to develop a classification of people committing such crimes and to verify the hypothesis about the influence of the mass media on the dynamics of false calls about terrorist acts. In the course of the work, a brief description was given of people committing crimes under Art. 207 of the Criminal Code of the Russian Federation (a deliberately false report on the act of terrorism), their typology was developed. There are five main types of telephone terrorists (vigilant, vindictive, instrumental, pathological and infantile). Their characteristics are described. In addition, one of the objectives of this study was to study the influence of the media on the determination of false reports of terrorist attacks. Using the method of correlation analysis, the hypothesis was tested, according to which information about terrorist acts in the media provokes the growth of false reports about terrorism. To this end, analyzed statistics on crimes under Art. 207 of the Criminal Code of the Russian Federation and a content analysis of reports on terrorism was conducted in the media for the period from 2004 to 2016. In the course of the mathematical evaluation of the relationship between these two factors, a positive correlation was established.

УДК 343.32

поведения и возможным способам индивидуальной профилактики.

Очевидно, что современные тенденции развития телефонного терроризма нуждаются в исследовании. К примеру, возникла новая терминология, близкая по смыслу к исходному понятию («своттинг», «пранкерство», «информационное терроризирование»), появилась асоциальная субкультура телефонных террористов, которые вымогают деньги за прекращение звонков (группа «Dillinger team») либо пытаются влиять на политическую ситуацию в стране («Народные дестабилизаторы»). Ложные сообщения о терактах нередко используются недобросовестными конкурентами

в борьбе за рынки сбыта. Для отдельных преступников телефонный терроризм стал профессией. Например, рекламный твит хакерской группы "Evacuation Squad" гласит: «Хочешь на день избавиться от школы? Хочешь отвлечь полицию от преступления, которое собираешься совершить? Напиши нам. Цена вопроса — от 5 долларов — за школу до 50 долларов — за крупные спортивные мероприятия» [1].

Цель настоящей статьи — начать дискуссию по указанной проблеме: определить понятие телефонного терроризма, классифицировать лиц, совершающих данные преступления, и верифицировать гипотезу о влиянии СМИ на динамику ложных звонков о терактах.

Итак, телефонный терроризм — неоднозначное понятие. Нередко его отождествляют с самыми разными явлениями: мошенничеством, совершенным при помощи сотовой связи [2], самопроизвольными фактами детонации сотовых телефонов [3], навязчивыми звонками коллекторов или банков, требующих вернуть долг [4], а также многим другим. Все это — телефонный терроризм. Безусловно, подобный плюрализм мнений не вносит ясности в понимание проблемы.

На наш взгляд, целесообразно определить телефонный терроризм как *заведомо ложное сообщение о готовящемся террористическом акте, осуществленное посредством систем телефонии*.

Наиболее распространенными объектами ложного минирования являются торговые центры, рынки и моллы (около 50 %), в меньшей степени — жилые дома, административные здания, учебные заведения (около 40 %) и на последнем месте — объекты транспортной инфраструктуры (4 %) [5].

Ущерб от этих преступлений не всегда оценивается объективно. Сегодня, к сожалению, отсутствует комплексная методика расчета вреда по данной категории преступлений, несмотря на причиняемые ими многомиллионные убытки. «В среднем один выезд оперативных служб, а это скорая помощь, пожарная служба, сотрудники МЧС, обходится бюджету до двух миллионов рублей. И это без учета остановки рабочих процессов на месте происшествия» [5]. Ряд экспертов оценивают ущерб от ложных телефонных сообщений как сопоставимый с ущербом от реальных терактов [6]. В этой связи актуальной представляется задача разработки комплексной методики расчета ущерба от ложных минирований.

Что касается лиц, совершающих подобные преступления, то чаще всего это мужчины в возрасте от 20 до 40 лет. Вместе с тем нередко случаи ложных сообщений и от представителей других возрастных групп. Так, одним из самых юных

террористов стал семилетний школьник [7], а наиболее пожилому преступнику было за 80 [8].

Условно телефонных террористов можно разделить на несколько типов.

1. *Бдительный* — обращается к специальным службам, проявляя излишнюю и необоснованную настороженность. Нередко это лица, страдающие террофобией или испытывающие страх перед возможностью стать жертвой теракта. Согласно опросам около 70 % россиян заявили о подобных страхах [9]. Это так называемые косвенные жертвы терактов — наиболее уязвимая часть населения, которая после взрывов испытывает дистресс, связанный с угрозой их повторения [10, с. 8]. Излишняя тревожность и опасения делают этих лиц склонными поднимать ложную тревогу, будоражить общественное мнение своими подозрениями. По малейшему поводу они информируют полицию о якобы готовящихся актах терроризма.

2. *Мстительный* — руководствуется мотивами мести по самым различным поводам. Это может быть расплата с начальством, когда не устраивает график рабочих смен [11]; возмездие сотрудникам метрополитена, которые не дали ночью доехать домой [12]; месть знакомой после очередной ссоры [13] и пр. В некоторых случаях месть может приобретать коллективный характер. Так произошло с компанией розничной торговли «Магнит». В одном из ее супермаркетов 81-летняя блокадница была задержана охраной по подозрению в краже трех пачек масла и с применением насилия, без выяснения обстоятельств конвоирована в полицию. В результате этого пенсионерка скончалась от сердечного приступа. Эта история не осталась незамеченной и вызвала общественный резонанс. По всей стране в полицию начали поступать сообщения о минировании супермаркетов этой компании.

3. *Инструментальный тип* встречается в тех случаях, когда лицо преследует цели, связанные с достижением различных выгод как для себя, так и своих близких. В одних случаях это реальные террористы, тестирующие правоохранительную систему для успешной подготовки взрыва; в других — лица, вымогающие у предпринимателей деньги за прекращение «минирования» их торговых площадей [14].

Иной раз целью ложных сообщений является повышение значимости преступника в своих глазах или глазах авторитетного объекта, например, ровесника, объекта привязанности или привлечение внимания к своей личности.

Случается, что инструментальная мотивация приобретает почти анекдотичные формы, когда ложные сообщения о бомбах осуществляются на спор, с целью отмены занятий в школе, для получения дополнительного выходного дня [15],

задержки авиарейса, на который опаздывал телефонный террорист [16], или ради помощи другу, уголовное дело которого рассматривалось на тот момент в суде [17].

4. *Патологический тип* представляет собой лицо, сообщившее о заложенной бомбе под влиянием болезненных переживаний. К данной категории относятся лица, страдающие шизофренией с характерной для нее неприязнью к обществу, отрешением и мизантропией. Они искренне ненавидят государство и не упускают возможности навредить ему.

Вариант патологического типа также описан психиатром-криминалистом С. Ковальчуком. В частности, он указал, что среди телефонных террористов встречаются лица, специально провоцирующие панику и получающие от этого положительные эмоции. «Чем больше нервозность в обществе, тем комфортнее они себя чувствуют.... Сообщая о бомбе, порождая ужас, они выплескивают наружу свое внутреннее беспокойство и больше не ощущают себя одинокими в своем патологическом страхе» [18]. Вероятно, это связано с садистскими наклонностями в характере преступника.

Другим представителем патологического типа является лицо, страдающее нарциссическим расстройством. Такие индивиды, создавая общественный ажиотаж и смятение, чувствуют свою существенность, испытывают удовольствие от своеобразной игры с правоохранительными органами. «Гудки, сирены, оцепление, бегущих людей они воспринимают как зрелищный спектакль, а не как реальность. В этом иллюзорном мире они чувствуют себя в самом центре событий, на авансцене... для них характерен синдром Герострата... Они не боятся наказания, скорее, наоборот. Чем жестче будет ответственность за ложные звонки, тем интереснее и привлекательнее станет эта игра» [18].

5. *Инфантильный тип*, осуществляющий ложное информирование правоохранительных органов без явной цели и не вполне осознающий вредные последствия своего поведения. Это может быть сделано ради интереса, из озорства или хулиганских побуждений, с целью посмотреть на работу спецслужб и т. п.

Одна из задач настоящего исследования — изучить, провоцируют ли СМИ ложные сообщения о терактах. Авторская гипотеза заключается в том, что сведения о терактах в масс-медиа стимулируют рост ложных сообщений о терроризме. Для проверки гипотезы был использован метод корреляционного анализа, т. е. прием, предназначенный для оценки взаимоотношений между двумя и более факторами, которые называются переменными и не контролируются исследователем.

Проверка выдвинутой гипотезы предполагала ряд шагов:

1) составление ежемесячного графика ложных сообщений о террористических актах в России с 2004 по 2016 г.;

2) составление ежемесячного графика сообщений в СМИ о реальных террористических актах, террористах и терроризме (анализ данных архива *Lenta.ru* с 2004 по 2016 г.);

3) установление корреляционных связей двух вышеуказанных рядов данных (т. е. определение, имеется ли зависимость между динамикой ложных сообщений о терактах и числом публикаций о терроризме в СМИ).

В результате проведенных исследований были получены следующие сведения. За 156 месяцев с 2004 по 2016 г. динамика преступлений, предусмотренных ст. 207 УК [19] (заведомо ложное сообщение об акте терроризма), оставалась на стабильном уровне, за исключением отрезка с 2004 по 2006 г. (см. рис. 1). В 2004 г. было зафиксировано 9 018 таких преступлений, в 2005 г. — 4 840, а в 2006 г. — 3 262. В остальные годы число подобных преступлений незначительно колебалось (снижалось или росло) или оставалось приблизительно на одном уровне. В среднем за изучаемый период число ложных телефонных сообщений об акте терроризма составило 2 521 в год.

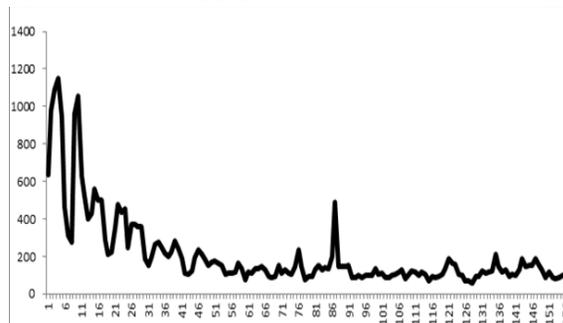


Рис 1. Динамика преступлений, предусмотренных ст. 207 УК, в 2004–2016 гг.

Контент-анализ новостных архивов позволил получить следующие данные. Так, за 13 лет с 2004 по 2016 г. в СМИ (по данным *Lenta.ru*) было опубликовано 9 318 новостных сообщений о терроризме, террористических актах и лицах, их осуществивших. По содержанию все новости были разделены на две группы:

- 1) число сообщений о терроризме в России;
- 2) число сообщений о терроризме за рубежом.

В контент-анализ включались сообщения, содержащие элементы ключевых слов «террор», «теракт», «взрыв», «взорва- <лось> <лись>». Сообщения о взрывах бытового газа, пиротехники, взрывах на шахтах и заводах игнорировались. За исследуемый период было зафиксировано 2 717 сообщений о терроризме в России и 6 722 сообщения о терроризме за рубежом (см. рис. 2).

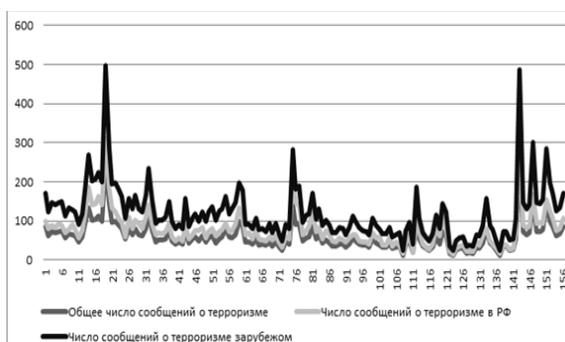


Рис 2. Динамика сообщений о терроризме в СМИ в 2004–2016 гг.

Корреляционный анализ показателей заведомо ложных сообщений об акте терроризма и числа новостей по данной теме позволил получить данные о положительной связи указанных переменных (см. табл.).

Таблица

Сила корреляции различных по содержанию сообщений с преступлениями по ст. 207 УК

Тип новостей	Коэффициент корреляции
Общее число сообщений о терроризме	+ 0,23
Число сообщений о терроризме в Российской Федерации	+ 0,17
Число сообщений о терроризме за рубежом	+ 0,20

Таким образом, были сделаны следующие выводы:

1. Ежемесячный анализ ложных сообщений о терактах с 2004 по 2016 г. (32 776 преступлений) и сообщений о терроризме в СМИ (9 318 новостей) выявил *положительную корреляцию* между этими переменными. Таким образом, рост одной переменной неизбежно приводит к росту другой.

2. *Региональная принадлежность информационных сообщений*, т. е. факт того, относятся ли они к терактам, произошедшим в России или в зарубежных странах, *не имеет решающего значения*. Наибольшая по силе корреляция между преступлениями по ст. 207 УК и сообщениями о терроризме в СМИ характерна для общего числа таких сообщений (т. е. российских и зарубежных в совокупности). Именно их сочетание создает необходимый информационный фон, убеждая зрителя, что он живет в мире террора и насилия.

3. Несмотря на то что изучаемые переменные положительно связаны между собой, *сила их корреляции является достаточно слабой*.

4. Интерпретация характера взаимосвязи ложных сообщений о терактах и сообщений о терроризме в СМИ позволяет сделать несколько дополнительных выводов. Во-первых, *телевидение не является решающим фактором в детерминации телефонного терроризма*. Это важный контраргумент против бытующих в науке и публицистике взглядов, согласно которым СМИ, показывая теракты, провоцирует ложные звонки о бомбах. Корреляционный анализ этого не подтверждает. Во-вторых, полностью исключить влияние телевидения на ложные сообщения все-таки нельзя. По всей вероятности, оно *воздействует только на определенные типы телефонных террористов* — неустойчивых, подверженных влиянию масс-медиа (в большей степени патологический и бдительный тип). Этим объясняется кратковременный бурный рост телефонных звонков, традиционно сопровождающий резонансные теракты, освещаемые СМИ (взрывы в общественных местах — метро, на рынках, вокзалах и т. п.).

Итак, телевидение — это важный фактор, который нельзя не учитывать в борьбе с преступлениями террористической направленности. Если цель террора — внушать страх, то, к сожалению, СМИ порой помогают этому. Пожалуй, прав известный рок-музыкант Мик Джаггер, сказавший, что с «одной стороны, деяние террористов бесчеловечно. С другой — столь же отвратительна истерика прессы, взявшей на себя роль продавца страха». Но возлагать ответственность на телевидение как на единственную причину террористических преступлений было бы не совсем верно. Анализ, проведенный в настоящем исследовании, убедительно это доказывает. И дело не в сетке вещания телевизионных каналов, ведь они лишь отражение происходящего в мире. Корни терроризма — в растущих социальных противоречиях, несправедливости западного колониализма и капитализма, низком культурном уровне значительных масс населения и многом другом. Ноам Хомский заметил: «Всех волнует, как остановить терроризм. Очень просто: перестать в нем участвовать». И телевидение как весьма эффективное средство влияния может не только провоцировать террор, но и предотвращать его. Вопрос лишь в целях использования этого средства.

Пристатейный библиографический список

1. Dearden L. Evacuation Squad: Pro-Putin online group claims responsibility for school bomb threats in England and France // INDEPENDENT : site. URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/evacuation-squad-proputin-online-group-claims-responsibility-for-school-bomb-threats-in-england-and-a6838856.html> (дата обращения: 17.05.2017).

2. Стамбула Г., Стратийчук А., Крета С. Телефонный терроризм — модное мошенничество // NTN : сайт. URL: <http://ntn.ua/ru/products/programs/svidok/news/2015/10/23/17764> (дата обращения: 18.05.2017).

3. Телефонный терроризм: авиакомпании запрещают пассажирам перевозить взрывающиеся смартфоны Samsung // HYSER : сайт. URL: <http://hyser.com.ua/community/telefonnyj-terrorizm-aviakompanii-zapreshhayut-passazhiram-perevozit-vzryvayushhiesya-smartfony-samsung-125871> (дата обращения: 18.05.2017).

4. Телефонный терроризм со стороны Альфа-Банка // STOPBANK.INFO : сайт. URL: <http://stopbank.info/telefonnyj-terrorizm-so-storony-alfa-banka/> (дата обращения: 15.05.2017).

5. Сидоренко А., Панкин М., Козловский С. В Москве активизировались «телефонный террористы» // ТВЦ : сайт // URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/62101> (дата обращения: 15.05.2017).

6. За телефонный терроризм ответят // Новомосковская правда : сайт // URL: <http://nov-pravda.ru/news1545> (дата обращения: 13.05.2017).

7. Телефонным террористом оказался 7-летний шарынец // Вести : сайт. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1075137> (дата обращения: 18.05.2017).

8. Дорошенко С. Задержанный СБУ «террорист» оказался 80-летним дедом // Политнавигатор : сайт. URL: <http://www.politnavigator.net/zaderzhannyj-sbu-terrorist-okazalsya-80-letnim-dedom.html> (дата обращения: 18.05.2017).

9. Более 70 процентов россиян заявили о страхе стать жертвами терактов // Лента.ру : сайт. URL: <https://lenta.ru/news/2015/12/01/terroristattack> (дата обращения: 13.05.2017).

10. Быховец Ю. В. Представления о террористическом акте и переживание террористической угрозы жителями разных регионов РФ : дис. ... канд. психол. наук. М., 2007.

11. Виноградова С. Звонок стоимостью в 100 тысяч рублей // Независимая газета : сайт. URL: http://www.ng.ru/moscow/2011-03-18/8_telephones.html (дата обращения: 17.05.2017).

12. В Киеве задержали минера метро // Вести : сайт. URL: <http://vesti-ukr.com/kiev/68049-v-kieve-zaderzhali-minera-metro> (дата обращения: 17.05.2017).

13. Мигрант-игиловец получил реальный срок за телефонный терроризм // ВолгаНьюс.рф : сайт. URL: <http://volga.news/article/431723.html> (дата обращения: 18.05.2017).

14. Украинские Dillinger team: Нас пять авантюристов // Фонтанка : сайт. URL: <http://www.fontanka.ru/2015/06/01/061> (дата обращения: 18.05.2017).

15. Москвич «минировал» «Румянцево» женским голосом ради лишних выходных // KM.RU : сайт. URL: <http://www.km.ru/v-rossii/2013/04/09/vzryvy-i-obnaruzhenie-zalozhennykh-bomb-v-rossii/708007-moskvich-miniroval-rumya> (дата обращения: 18.05.2017).

16. Женщина опоздала на самолет в Домодедово и заявила о бомбе // РИА Новости : сайт. URL: <https://ria.ru/incidents/20140413/1003719939.html> (дата обращения: 18.05.2017).

17. Тарабрин А. И. Телефонный терроризм // Адвокат Тарабрин А. И. : сайт. URL: <http://advo1.ru/telefonnyj-terrorizm> (дата обращения: 18.05.2017).

18. Виноградова П. Эффект разорвавшейся бомбы // Русская Планета : сайт. URL: <http://rusplt.ru/society/effekt-razorvavsheysya-bombyi-19818.html> (дата обращения: 12.05.2017).

19. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КРЕДИТ КАК ОДНА ИЗ ФОРМ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

На основе комплексного анализа норм законодательства РФ об образовательном кредите делаются выводы о необходимости образовательного кредитования граждан-потребителей возмездных образовательных услуг, получаемых на основании договора; дальнейшей разработки отдельных вопросов, связанных с образовательным кредитом, в том числе его нормативного правового регулирования.

Автором внесены предложения относительно совершенствования законодательства об образовательном кредите.

**Marina V.
MOTEKHINA**

the head of the Civil Legal Disciplines
Chair of the Tula Institute (branch) of the
All-Russian State University of Justice,
PhD of pedagogical, motekhina@mail.ru.

**Educational credit; education;
Russian legislation; contract;
rendering (paid) educational
services; creditor; borrower;
consumer**

EDUCATIONAL CREDIT AS ONE OF THE CONTRACT RELATIONS FORM IN THE MODERN EDUCATION AREA

Using the complex analysis of the educational credit according to the Russian legislation the follow conclusion was made: the necessity of the educational loans for the citizens, who are acted as consumers of the rendering (paid) educational services on contract.

The author concludes that it is necessary to work out the set of the educational credit problems including its normative legal regulation.

Suggestions made in this article can be used for the upgrading of educational credit legislation.

МОТЕХИНА

Марина Викторовна

заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Тульского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат педагогических наук, доцент (г. Тула), motekhina@mail.ru.

**Образовательный кредит;
образование;
законодательство РФ; договор;
возмездное оказание
образовательных услуг;
кредитор; заемщик; потребитель**

УДК 347.440.2

Сегодня один из главных показателей интереса к образованию — постоянное увеличение спроса на него. Образование в рыночных условиях включается достаточно активно в экономическую сферу государства в форме возмездной (платной) образовательной услуги, обладающей высокоприбыльным потенциалом. Согласно данным специальной государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р [1], объемом затрат на профессиональное образование за счет средств федерального бюджета в 2016 г. составил 412,4 млрд руб. [2].

Общеизвестно, что в последнее время в России стало превалировать возмездное образование, стоимость которого растет с каждым годом все выше и выше. Для потребителей образования одним из основных факторов при выборе образовательного учреждения является его цена и условия возмездного оказания образовательных услуг.

В демократическом государстве даже платное образование должно оставаться доступным.

Однако совместить две такие противоречивые тенденции — платность и доступность — достаточно непросто. Этому может способствовать банковское кредитование потребителя, желающего получить образование на основе возмездных образовательных услуг. Именно для материальной поддержки лиц, поступающих в организации, осуществляющие образовательную деятельность, и был предложен абсолютно новый вид кредитования — образовательный.

В связи с тем что в России невелика доля граждан, которые имеют стабильные и высокие доходы, позволяющие самостоятельно финансировать обучение своих детей, то и возможность получения образования может быть реализована благодаря кредитованию как инструменту договорных отношений между кредитором и заемщиком.

Многие ведущие университеты мира проводят обучение студентов на возмездной основе с применением образовательного кредита. Россия, используя положительный опыт образовательного кредитования, также готова оказать помощь молодым гражданам при получении образования путем его кредитования.

Актуальность затронутой темы не вызывает сомнений, она обусловлена конкретными тенденциями.

Первая из них связана с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [3] (далее — Закон об образовании), в котором в соответствии со ст. 104 говорится о возможности обучения в кредит, и с проведением эксперимента по государственной поддержке образовательного кредитования.

Вторая тенденция обусловлена невысоким материальным уровнем жизни большинства российских семей. В связи с этим способ оплаты за получение образования в форме кредита, безусловно, окажет положительное влияние на повышение уровня доступности, реализации равных возможностей получения образования для граждан малообеспеченных семей.

Третья тенденция связана с зависимостью погашения образовательного кредита, что повлияет на стимулирование личностной потребности обучающихся к получению качественного образования высокого уровня. Согласно договорным отношениям между кредитором и заемщиком значительная часть образовательного кредита будет подлежать уплате уже после получения высшего образования. Полученное гражданином конкурентоспособное образование впоследствии даст ему возможность успешно трудоустроиться, добиться роста в профессиональной сфере с высоким уровнем оплаты труда.

Кредит можно рассматривать в юридическом и экономическом аспектах.

В Большой юридической энциклопедии дается следующее определение кредита: предоставление денежных средств заемщику, при котором заемщик обязуется возратить полученную денежную сумму и уплатить на нее проценты [4, с. 259].

С юридической точки зрения кредит представляет собой урегулированные нормами права отношения по поводу предоставления кредитором денежных средств заемщику в соответствии с кредитным договором [5, с. 6].

В Большом экономическом словаре кредит рассматривается как ссуда в денежной или товарной форме на условиях возвратности, срочности и обычно с уплатой процента; выражает экономические отношения между кредитором и заемщиком [6, с. 494]. Сущность кредита как экономической категории заключается в определенных экономических отношениях, возникающих между кредитором и заемщиком по поводу предоставления ссуды в денежной форме. В качестве финансовой основы договора кредитования выступают свободные денежные средства банка.

Исходя из вышесказанного, кредит можно охарактеризовать как особого рода отношения по предоставлению кредитной организацией денежных средств заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, но на условиях возвратности, срочности, обеспеченности и возмездности. Таким образом, отметим, что кредитный договор имеет своим содержанием и экономическую, и юридическую составляющие.

Кредитование выступает в качестве отдельного финансового и правового института, но в то же время отличается от иных институтов прежде всего своим комплексным характером, обусловленным правовой базой регулирования кредитования, которая включает в себя нормативные правовые акты конституционного, гражданского, банковского, образовательного, налогового и других отраслей права.

Идеологическая основа использования кредитования для получения образования отражена в Основном Законе [7], где подчеркивается значимость Российской Федерации, являющейся социальным государством. Одно из важнейших направлений социального государства связано с созданием и реализацией концептуальной основы всей системы образования. Оно влияет на качество и повышение образовательного уровня населения, который в дальнейшем должен привести к стабильному экономическому росту.

Уже с 2007 г. в России ведутся разработки по апробации и внедрению различных схем образовательного кредитования, система которого, реализуя принцип целевого назначения, включает в себя основной образовательный и сопутствующий образовательные кредиты. Первоначально образовательным кредитованием лиц в целях возмещения расходов по возмездному оказанию образовательных услуг занимался лишь Сбербанк России, предлагавший данный вид услуг по высокой процентной ставке.

В настоящее время существует определенная нормативная правовая база, которая регулирует правоотношения, вытекающие из договорных отношений по поводу кредитования в области высшего профессионального образования.

Системообразующим актом при правовом регулировании потребительского кредитования является ГК [8], где закреплены положения кредитного договора (§ 2 гл. 42) о физических лицах (гл. 3), о договорах (гл. 27–29), об обязательствах и обеспечении их исполнения (гл. 21–26), о страховании и поручении (гл. 48, 49), об общих положениях расчетов (гл. 46) и др. Значимая роль отведена, безусловно, и законодательным актам, регулирующим банковскую деятельность, — федеральным законам от 05.02.1996 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [9], от 30.12.2004

№ 218-ФЗ «О кредитных историях» [10], НК [11] в части налогообложения кредитных операций и др.

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Закон об образовании, который направлен на совершенствование законодательства об образовании в Российской Федерации. Он содержит общие положения и основные нормы, регулирующие образовательные отношения, направлен в первую очередь на модернизацию образования, обеспечение права на образование человека и гражданина, закрепленное в положениях Конституции (ст. 43), устанавливает общие принципы и правила, регулирующие все виды правоотношений в области образования, возникающие между работниками сферы управления образованием, педагогическими работниками, обучающимися, родителями, определяет объем прав гражданина на образование, а также порядок их реализации.

Особое место в регулировании отношений с участием граждан-потребителей занимает Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» [12]. Спецификой договорного регулирования отношений в сфере потребительского кредитования, по сравнению с другими видами кредитования, является распространение на него действия данного Закона, что подтверждено постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» [13], где закреплено, что под финансовой услугой следует понимать услугу, оказываемую физическому лицу в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав (предоставление кредитов (займов), открытие и ведение текущих, иных банковских счетов и т. п.).

Таким образом, нормативной основой, регулирующей образовательные кредиты, выступает комплекс норм гражданского, образовательного, банковского, налогового законодательства, законодательства о защите прав потребителей РФ и др.

Законодатель ввел легальное понятие «образовательный кредит» — целевые денежные средства в валюте РФ, предоставляемые заемщику банком или иной кредитной организацией (далее — банк) с целью оплаты стоимости или части стоимости получаемых образовательных услуг по основным профессиональным образовательным программам, которые оказывает заемщику организация, осуществляющая образовательную деятельность, на основании договора о предоставлении платных образовательных услуг (далее — основной образовательный кредит), и (или) с целью оплаты сопутствующих расходов заемщика на проживание, питание, приобретение учебной и научной литературы и других бытовых нужд на период

обучения в организации, осуществляющей образовательную деятельность (далее — сопутствующий образовательный кредит) (постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1026 «Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования» [14]).

Основываясь на вышесказанном, можно выделить следующие основные особенности образовательного кредита:

1) выдается на основании договорных отношений, имеющих форму кредитного договора;

2) имеет специальный субъектный состав, заключающийся в том, что образовательный кредит предоставляется банком гражданам-потребителям, поступающим для обучения по соответствующим образовательным программам, реализуемым в организациях, ведущих образовательную деятельность;

3) имеет строго целевое назначение;

4) образовательный кредит с учетом целевого назначения может быть основным или сопутствующим;

5) имеет достаточно высокий процент образовательного кредитования;

6) имеет большой срок возврата образовательного кредита — десять лет после получения гражданином образования.

Чтобы возникли правоотношения по образовательному кредитованию, необходимо заключение договора между кредитором (банком) и заемщиком, в роли которого выступает гражданин — потребитель возмездных образовательных услуг.

Закон об образовании в ст. 104 содержит определенные условия для предоставления образовательных кредитов.

1. Образовательные кредиты предоставляются банками и иными кредитными организациями гражданам, поступившим в организации, осуществляющие образовательную деятельность, для обучения по соответствующим образовательным программам, и являются целевыми.

2. Образовательные кредиты могут быть направлены на оплату обучения в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в размере стоимости обучения или части стоимости обучения (основной образовательный кредит) и (или) на оплату проживания, питания, приобретения учебной и научной литературы и других бытовых нужд в период обучения (сопутствующий образовательный кредит).

3. В Российской Федерации предоставляется государственная поддержка образовательного кредитования граждан, обучающихся по основным профессиональным образовательным программам.

4. Условия, размеры и порядок предоставления государственной поддержки образовательного кредитования определяются Правительством РФ.

5. Заемщик вправе потребовать предоставление кредита в соответствии с заключенным договором, независимо от его суммы договор должен быть облечен только в письменную форму и вступить в силу с момента его подписания (ст. 820 ГК).

Согласно Закону об образовании граждане, поступившие в образовательные организации, смогут получить в банке или иной кредитной организации образовательный кредит.

Отметим, что Законом об образовании предусматривается также и государственная поддержка образовательного кредитования в России.

Проанализированное законодательство РФ о кредитах показало, что на сегодня не существует специальных нормативных актов в области потребительского образовательного кредитования, которые бы полностью отражали его специфику, содержали бы специальные нормы, регулирующие договорные отношения в области образовательного кредитования граждан — потребителей вземздных образовательных услуг. Представляется, что назрела необходимость в разработке единого правового акта по регулированию образовательного кредита, где законодательно будут закреплены правила, гарантии предоставления кредита на образование, обеспечивающие доступность образования для всех граждан независимо от их имущественного положения. В связи с этим представляется необходимым принятие закона «О потребительском образовательном кредите», ориентированном, с одной стороны, на удовлетворение потребностей граждан в образовательном кредите, с другой — на юридическое закрепление способов и форм защиты, имущественных прав банка, оказывающего услуги по образовательным кредитам, в случаях их невозврата потребителем. С целью минимизации имущественных потерь, снижения банковского риска по основанию невозврата денежных заемных сумм потребителем образовательного кредита представляется обоснованным включить в условия договора положения о страховании имущественного интереса банка, которые могут быть нарушены потребителем или же образовательной организацией, оказывающей вземздные образовательные услуги на основании договора.

Пункт 2 ст. 10 Закона РФ «О защите прав потребителей» предусмотрел информацию об

услугах потребителю. В информации об образовательном кредите, предоставляемой банком, обязательно должны быть отражены сведения о размере кредита, графике его погашения, сумме задолженности и прочем, т. е. констатируем, что нормы данного Закона безусловно распространяются на договорные отношения по образовательному кредиту. Что касается содержания п. 2 ст. 10 Закона РФ «О защите прав потребителей», то считаем, что в ней закреплены основные информационные аспекты, которые предлагаем дополнить договорными положениями о кредитовании гражданина-потребителя, желающего получить или уже получающего образовательные услуги, на основе вземздного договора.

Предлагается в соответствии с принципом добросовестности дополнить Закон РФ «О защите прав потребителей» отдельной статьей «Ответственность сторон по договору оказания вземздных образовательных услуг на основании образовательного кредита» со следующим содержанием: «Если при заключении договора оказания вземздных образовательных услуг на основании образовательного кредита одна из сторон скроет от другой стороны условия образовательного кредитования и (или) выразит намерение заключить договор с иной стороной, а в дальнейшем по собственному усмотрению откажется от заключения договора, причинив тем самым убытки добросовестной стороне договора, то последняя сторона вправе требовать принудительного заключения договора и (или) возмещения причиненных убытков в полном объеме».

Подводя итоги, отметим, что проанализированные общие нормы законодательства РФ о кредитах, в частности об образовательных кредитах (Закон об образовании), показали, что, несмотря на положения ГК, содержащие нормы, посвященные регулированию отношений по договорам займа и кредита, (их отдельные аспекты регламентированы банковским законодательством РФ), на сегодняшний день не существует специальных нормативных актов в области потребительского и образовательного кредитования, которые бы полностью отражали их специфику. Образовательный кредит в современных финансовых и социальных условиях необходим, но он нуждается, на наш взгляд, в усиленной государственной поддержке, без которой немаловажна реализация социального права граждан на доступность образования.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2013. № 21. Ст. 2671.
2. Бюджет для граждан к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 год» // Минфин России : сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=94700 (дата обращения: 17.07.2017).

3. РГ. 2012. 31 дек.
4. Большая юридическая энциклопедия. М. : Эксмо, 2010.
5. Даниленко С. А., Комиссарова М. В. Банковское потребительское кредитование : учеб.-практ. пособие. М. : Юстицинформ, 2011.
6. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. 7-е изд., доп. М. : Ин-т новой экономики, 2008.
7. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
9. РГ. 1996. 10 февр.
10. РГ. 2005. 13 янв.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.
12. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.
13. РГ. 2012. 11 июля.
14. СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6108.

ГАРАНТИИ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКА ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ, ШВЕЙЦАРИИ И НИДЕРЛАНДОВ

В условиях современного рынка труда заключение трудового договора — одно из основных правовых средств реализации права на труд. Исследование законодательства таких экономически развитых стран Западной Европы, как Швейцария и Нидерланды, которое характеризуется рядом особенностей при предоставлении работникам юридических гарантий при заключении трудового договора, представляет особый интерес в целях совершенствования и прогрессивного реформирования трудового законодательства России. В данной статье рассматривается общая характеристика правового регулирования гарантий трудовых прав работника, в том числе запрет дискриминации, принцип гендерного равенства, гарантии при заключении срочного трудового договора, особенности для трудоустройства иностранных граждан и лиц с ограниченными возможностями по законодательству России, Швейцарии и Нидерландов.

**George G.
DIAMANTIS**

the post-graduate of the Civil Process and Organization of Bailiff Service Chair of the All-Russian State University of Justice (Moscow), geo-diamantis@mail.ru

**Employment contract;
guarantees of employee labour
rights; swiss labour law;
dutch labour law**

GUARANTEES OF EMPLOYEE LABOUR RIGHTS AT THE CONCLUSION OF EMPLOYMENT CONTRACT UNDER THE LAWS OF RUSSIA, SWITZERLAND AND THE NETHERLANDS

Conclusion of an employment contract in the conditions of the modern labor market is one of the main legal means for the realization of the right to work. Research of the legislation of economically developed Western Europe countries as Switzerland and the Netherlands, which evaluate in terms of some peculiarities when providing employees with legal guarantees at the conclusion an employment contract is of particular interest for the purpose of improving and progressive reform of labor legislation in Russia. In this article discusses the general description of the legal regulation of labor guarantees of employee rights, including the prohibition of discrimination, the principle of gender equality, and guarantees for concluding a fixed-term employment contract and particularities for employment of foreign citizens and persons with disabilities under the laws of Russia, Switzerland and the Netherlands.

УДК 331.106; 349.222

Одним из приоритетных вопросов правового регулирования как на международном, так и на национальном уровне России, Швейцарии и Нидерландов является предотвращение дискриминации в сфере труда, что представляет особую значимость на этапе возникновения трудовых отношений, т. е. при заключении трудового договора.

Положения актов международного права, в том числе Конвенции МОТ № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий» [1], ратифицированной как Россией в силу правопреемства СССР (4 мая 1961 г.), так Швейцарией (13 июля 1961 г.) и Нидерландами (15 марта 1973 г.), получили не только свое закрепление, но и дальнейшее развитие в национальном законодательстве исследуемых стран.

Конституция РФ [2] гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, запрещает любые формы ограничения прав граждан, устанавливает равные права и свободы мужчин и женщин, а также равные возможности для их реализации (ст. 19).

Гарантии, установленные непосредственно в отношении заключения трудового договора,

закреплены ст. 64 ТК РФ [3], положения которой применительно к классификации, данной О. В. Смирновым [4, с. 157], следует квалифицировать как материальные юридические гарантии права на труд.

В отечественной юридической литературе обоснованно отмечается, что наиболее распространенными мотивами отказа в заключении договора является дискриминация по половому признаку (например, беременность и наличие детей у женщины) [5, с. 76].

Аналогично конституционным нормам в России, Конституция Швейцарии [6] запрещает все формы дискриминации, в частности из-за происхождения, расы, пола, возраста, языка, социального положения, образа жизни, религиозных, мировоззренческих или политических убеждений, или из-за физической, духовной или психической инвалидности, а также устанавливает равноправие мужчин и женщин (ст. 8).

Кроме того, как и в российской юридической литературе, посвященной дискриминации в сфере труда, в Швейцарии наблюдается схожая тенденция, согласно которой неравноправное отношение к работникам при заключении трудового

договора на практике наиболее часто сопряжено с дискриминацией по гендерному признаку [7, с. 461].

Работодатель в Швейцарии, реализуя свое право свободно решать вопрос о заключении трудового договора с конкретным лицом, при найме на работу обязан соблюдать запрет прямой или косвенной дискриминации по признаку пола, в том числе на основе семейного положения, либо в случае с работающими женщинами — по основаниям беременности, что получило свое закрепление в ст. 3 Федерального закона «О гендерном равенстве» 1995 г. (*Gleichstellungsgesetz, GlG*) [8].

При этом лица, чьи заявления о приеме на работу были отклонены по дискриминационным признакам, вправе потребовать от работодателя письменно сообщить о причинах отказа, что достаточно схоже с положениями ч. 5 ст. 64 ТК РФ.

Однако в случае если дискриминация связана с отказом в приеме на работу, такое лицо имеет право на компенсационную выплату, определяемую с учетом всех обстоятельств и рассчитываемую на основе вероятной или фактической заработной платы.

В отличие от России, законодательство Швейцарии обязывает стороны действовать в соответствии с принципом добросовестности, закрепленным ст. 2 ГК Швейцарии [9], который выражается в обязанности предоставлять информацию на достоверной основе, а также раскрытия кандидатами на должности информации по их собственному желанию, за исключением сведений, влияющих на непригодность к определенной должности: физические и психические проблемы, отсутствие необходимой подготовки. При этом действия работодателя подпадают под сферу действия Федерального закона от 19 июня 1992 г. «О защите данных» (*DSG*) [10] начиная с этапа анкетирования кандидата на должность.

Таким образом, законодательный опыт Швейцарии свидетельствует о возможности использования категории «добросовестность» при правовом регулировании заключения трудового договора в России, что позволит существенным образом повысить гарантии трудовых прав работника.

Как отмечается в швейцарской юридической литературе, защита трудовых прав работников при заключении трудового договора также направлена на обеспечение равного доступа к занятости социальных групп с особыми потребностями [11].

Устанавливая особенности заключения трудового договора с работником, являющимся иностранным гражданином или лицом без гражданства, законодательство России и Швейцарии базируется на принципе приоритетного использования национальных трудовых ресурсов.

Согласно ст. 21 Федерального закона об иностранных гражданах от 16 декабря 2005 г. (*Ausländergesetz, AuG*) [12] иностранные граждане не могут быть допущены к работе только в случае отсутствия подходящего работника — гражданина Швейцарии или гражданина государства — члена ЕС. При этом Федеральный совет Швейцарии определяет квоты для приема иностранных граждан для целей трудовой занятости на территории Швейцарии с учетом потребностей кантонов и общих экономических интересов государства, что достаточно схоже с положениями ст. 18 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13].

Как отметил Государственный секретариат по вопросам миграции Швейцарии, на практике у работников с более высокой квалификацией больше шансов на профессиональную и социальную интеграцию, чем у менее квалифицированных [14].

Изложенное позволяет сделать вывод, что положения национального законодательства Швейцарии отчасти не соответствуют принципу равного обращения между гражданами и трудящимися-мигрантами в процессе найма на работу, закрепленному Конвенцией № 97 МОТ «О трудящихся-мигрантах», однако, как и в законодательстве РФ, такое несоответствие обусловливается внутринациональными интересами государства, в том числе в сфере эмиграционной политики.

Вместе с тем, как и большинство развитых правовых систем, законодательство Швейцарии закрепляет дополнительные гарантии для трудоустройства инвалидов и иных лиц с ограниченными возможностями, в том числе посредством квотирования рабочих мест, установленных Федеральным законом от 13 декабря 2002 г. «О ликвидации дискриминации в отношении людей с ограниченными возможностями» (*Behinderungsgleichstellungsgesetz, BehiG*) [15], положения которого достаточно схожи с п. 1, 2 ст. 13 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [16].

Аналогично законодательству России и Швейцарии, ст. 1 Конституции Нидерландов (*Grondwet*) [17] провозглашает равное отношение ко всем людям, не допуская дискриминацию на основании убеждений, вероисповедания, политических взглядов, расы, пола или по каким бы то ни было иным причинам.

Указанная конституционно-правовая норма послужила основой для законодательного запрета прямой и косвенной дискриминации, основанной на рассмотрении личности, исходя из религии, политических убеждений, расы, пола,

национальности, сексуальной ориентации или семейного положения по сравнению с другими людьми.

Как отмечают голландские ученые, работодатель имеет лучшее положение на рынке труда [18, с. 15], в связи с чем в целях преодоления неравного правового положения законодательство Нидерландов устанавливает акцент на правовой защите работника [19]. Схожей с данным подходом в отечественной науке трудового права России, в частности, является точка зрения профессора Ю. Н. Полетаева, обоснованно отмечающего, что нормы трудового права призваны защищать наиболее слабо защищенную сторону трудовых отношений — работника [20, с. 8].

Одной из особенностей законодательства Нидерландов является запрет на дискриминацию в сфере труда не только при заключении трудового договора, но и на предшествующих этапах предложения занятости и обращения к работодателю за вакансией, в том числе при установлении условий труда, при получении образования или профессиональной подготовки во время или до приема на работу [21].

Кроме того, законодательство Нидерландов запрещает дискриминацию в отношении условий доступа к профессиям и возможностей для развития в рамках профессий, что представляется особенно значимым для лиц, впервые поступающих на работу по полученной специальности, и может являться положительным зарубежным опытом для совершенствования трудового законодательства РФ.

Являясь одним из основных нормативных правовых актов, посвященных регулированию трудового договора, в том числе отношений, связанных с его заключением, Гражданский кодекс Нидерландов устанавливает лишь несколько общих правил в сфере защиты работника при заключении трудового договора (например, о запрете установления различий между мужчинами и женщинами при заключении трудового договора). Кроме того, запрещается какое бы то ни было неравное обращение с работниками по срочным трудовым договорам по сравнению с работниками по бессрочному трудовому договору (ст. 7:649 ГК Нидерландов), что схоже с положениями ч. 6 ст. 58 ТК РФ, запрещающими заключение срочных трудовых договоров в целях уклонения от предоставления прав и гарантий, предусмотренных для работников, заключающих трудовой договор на неопределенный срок. При этом ряд положений законодательства Нидерландов, посвященных защите трудовых прав работников, при заключении срочных трудовых договоров не имеет аналогов в законодательстве Швейцарии и России.

В соответствии со ст. 7:677, 7:668а ГК Нидерландов, а также положениями Закона от 14 июня 2014 г. «О работе и безопасности» (*Wet werk en zekerheid*) [22] срочный трудовой договор считается трудовым договором, заключенным на неопределенный срок, в следующих случаях:

- при заключении серии («цепочки») из трех срочных трудовых договоров, при этом интервалы между такими срочными трудовыми договорами составляют не более шести месяцев.

- при заключении в течение 24 месяцев нескольких трудовых договоров с интервалами между ними не более шести месяцев.

Целью данных изменений в законодательстве является не только защита прав работников, но и обеспечение баланса между гибкой и постоянной занятостью в сфере труда. Данное правило также распространяется на трудовые отношения между работником и различными работодателями, которые становятся своего рода правопреемниками в отношении друг друга, и применяется только к серии срочных трудовых договоров.

Необходимо отметить, что ранее (до 1 июля 2015 г.) было разрешено заключать три последовательных срочных трудовых договора на срок 36 месяцев в случае, если перерыв между договорами был менее трех месяцев [23].

Таким образом, изменение голландским законодателем указанных сроков существенным образом повысило уровень гарантий трудовых прав работников при заключении срочных трудовых договоров.

Изложенное позволяет сделать вывод, что вышеприведенные положения законодательства Нидерландов могут служить позитивным зарубежным опытом, свидетельствующим о возможности закрепления на законодательном уровне ограничения многократного заключения срочных трудовых договоров на непродолжительный срок в России, в соответствии с разъяснениями, содержащимися в абз. 4 п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» [24], о праве суда при установлении в ходе судебного разбирательства факта многократности заключения срочных трудовых договоров на непродолжительный срок для выполнения одной и той же трудовой функции с учетом обстоятельств каждого дела признать трудовой договор заключенным на неопределенный срок.

В отличие от России и Швейцарии существенное влияние на повышение уровня правовой защиты работников при заключении трудового договора в Нидерландах оказали законодательные акты ЕС, в том числе директивы от 09 февраля 1976 г. № 76/207/ЕЭС «Об имплементации

принципа равенства мужчин и женщин в вопросах трудоустройства, профессионального обучения, продвижения по службе и условиях труда», от 27 ноября 2000 г. № 2000/78/ЕС, устанавливающие общие стандарты, направленные на обеспечение равноправия в сфере труда и занятости.

Кроме того, в соответствии с Директивой от 14 октября 1991 г. № 91/533/ЕЭС «Об обязанности работодателя информировать работников об условиях, применимых к трудовому договору или трудовым отношениям» государства — члены ЕС должны обеспечить, чтобы работник, который принимается на работу, был уведомлен о существенных условиях трудового договора еще до его заключения посредством предоставления работнику письменного проекта трудового договора или отдельного письма о предложении работы.

Таким образом, Нидерланды следует отнести к числу наиболее прогрессивных стран, непрерывно совершенствующих нормативные положения национального законодательства, посвященные защите прав работников при заключении трудового договора, в том числе в целях недопущения дискриминации в сфере труда.

Предоставление юридических гарантий трудовых прав работника при заключении трудового договора является своего рода юридическим противовесом праву работодателя самостоятельно и под свою ответственность, принимать кадровые решения, в том числе относительно подбора будущих работников в целях эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом, и направлено на равноправие положения сторон трудовых отношений в исследуемых странах.

Несмотря на то что заключение трудового договора в Швейцарии и Нидерландах, как и в России, осуществляется путем непосредственных переговоров, целью которых является достижение работником и работодателем соглашения по всем условиям заключаемого договора, законодательство исследуемых стран характеризуется социально-экономической направленностью защиты работников от дискриминации не только при заключении трудового договора, но также и на предшествующем ему этапе переговоров, что подчеркивает значимость нормативно-правовой регламентации предоставления гарантий трудовых прав работника при заключении трудового договора.

Пристатейный библиографический список

1. Конвенция № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (принята в Женеве 25.06.1958 на 42-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 448.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
4. Смирнов О. В. *Природа и сущность права на труд в СССР*. М., 1964.
5. Михайлов А. В. *Нетипичные формы дискриминации в трудовой деятельности* // Трудовое право. 2007. № 5.
6. SR 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017) // AS 1999 2556.
7. *The Global Employer: Focus on Termination, Employment Discrimination, and Workplace Harassment Laws* / Baker & McKenzie // Cornell University ILR School, 2012.
8. SR 151.1 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Stand am 1. Januar 2017) // AS 1996 1498.
9. SR 210 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2017) // AS 24 233.
10. SR 235.1 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. Januar 2014) // AS 1993 1945.
11. *Legal Memorandum Anti-Discrimination Law in Switzerland*. March 2013. P. 2.
12. SR 142.20 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2017) // AS 2007 5437.
13. ПГ. 2002. 31 июля.
14. Staatssekretariat für Migration SEM : site. URL: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/nicht-eu_efta-angehoerige/grundlagen_zur_arbeitsmarktzulassung.html (дата обращения: 17.07.2017).
15. SR 151.3 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2017) // AS 2003 4487.
16. ПГ. 1996. 6 мая.

17. Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815 (Geldend van 15-07-2008 t/m heden) // BWBR0001840.
18. Asscher-Vonk I. P., Bouwens W. H. A. C. M., Bakels H. L. Schets van het Nederlandse arbeidsrecht. Deventer Kluwer, 2007. § 1.5.1.
19. Betten L. et al. Ongelijkheidscompensatie als roode draad in het recht. Kluwer Deventer, 1997. Blz. 53 e.v.
20. Полетаев Ю. Н. и др. Договоры о труде в сфере действия трудового права : учеб. пособие / под ред. К. Н. Гусова. М. : Проспект, 2010.
21. Algemene wet gelijke behandeling van 2 maart 1994 (Geldend van 01-07-2015) // BWBR0006502.
22. Wet werk en zekerheid (Geldend van 01-01-2016) // BWBR0035254.
23. Wet van 7 november 2002 tot uitvoering van de richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.
24. ПГ. 2006. 31 дек.

ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Представленная статья посвящена анализу правоотношений в сфере ротации государственных гражданских служащих РФ. С этой целью, используя сравнительный и системный методы научного исследования, автор рассматривает признаки административно-правовых отношений и на их основе предпринимает попытку выявить особенности правоотношений в сфере ротации государственных гражданских служащих РФ как вида административно-правовых отношений. Суммируя результаты исследования, автор дает научное определение правоотношений в рассматриваемой сфере и формулирует вывод о преимущественном соответствии правоотношений в сфере ротации государственных гражданских служащих РФ основным признакам административно-правовых отношений.

**Anastasia S.
MURASHKINA**

the post-graduate of the Administrative and Financial Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Moscow), as_murashkina@mail.ru.

**Legal relationship,
administrative legal relations,
rotation, civil servants**

LEGAL RELATIONSHIP IN THE SPHERE OF ROTATION OF THE PUBLIC CIVIL SERVANTS AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS

The submitted article is devoted to the analysis of legal relationship in the sphere of rotation of the public civil servants of the Russian Federation. For this purpose, using comparative and system methods of scientific research, the author considers signs of administrative legal relations and on their basis makes an attempt to reveal features of legal relationship in the sphere of rotation of the public civil servants of the Russian Federation as a type of administrative legal relations. Summarizing results of a research, the author gives scientific definition of legal relationship in the considered sphere and formulates a conclusion about primary compliance of legal relationship in the sphere of rotation of the public civil servants of the Russian Federation to the main signs of administrative legal relations.

УДК 35.08

Ротация государственных гражданских служащих (далее — гражданские служащие) представляет собой совокупность предусмотренных законом действий, направленных на назначение определенных в законе категорий гражданских служащих на иную должность в том же или другом государственном органе в целях противодействия коррупции и повышения эффективности гражданской службы. Организация и проведение ротации реализуются в рамках публичной службы и предполагают вступление обязанных субъектов в правоотношения, обладающие публично-правовой природой.

В этой связи возникающие в сфере государственного публичного управления правоотношения в сфере ротации должны обладать признаками, свойственными административно-правовым отношениям в целом.

В научной литературе существуют две концепции, раскрывающие сущность административно-правовых отношений.

Согласно одной из них административно-правовые отношения возникают в процессе государственного управления, характеризуются юридическим неравенством сторон, при этом

обязательным их участником является орган государственного управления. Данная концепция представляет собой узкий подход к пониманию сущности административно-правовых отношений. Сторонники другой концепции трактуют административно-правовые отношения более широко. По их мнению, административно-правовые отношения возникают в сфере государственного управления (мнения сторонников обеих концепций по данному вопросу совпадают), быть участником таких правоотношений может любой субъект административного права, при этом орган государственного управления не обязательно присутствует в таких правоотношениях в качестве корреспондирующего субъекта; кроме того, административно-правовые отношения могут быть охарактеризованы не только как отношения власти и подчинения, но и как отношения равноправия [1, с. 405–406].

В юридической литературе выделяются, как правило, следующие специфические черты административно-правовых отношений:

1) административно-правовые отношения характеризуются наличием двух неравноправных

сторон, одна из которых наделена властными полномочиями по отношению к другой (подчиненной) стороне. Однако в отдельных случаях (как правило, если речь идет об органах исполнительной власти) возможны и отношения по горизонтали, когда субъекты выступают в качестве равноправных сторон управленческой деятельности;

2) орган государственной власти как субъект управления обязательно присутствует в любых административно-правовых отношениях, что обусловлено характером государственно-управленческой деятельности: именно субъект управления в пределах компетенции обязан реализовать государственно-властные полномочия для защиты публичных интересов;

3) связь с фактическим обеспечением целей и задач, стоящих перед исполнительной властью;

4) административно-правовые отношения являются по своей сути организационными, возникающими по инициативе любой из сторон;

5) между сторонами административно-правовых отношений возникают споры, разрешаемые, как правило, в административном (внесудебном) порядке. Однако если разрешить конфликт в административном порядке не удалось, заинтересованная сторона вправе обратиться в суд;

6) административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами, иными словами, на основании юридических фактов [1, с. 409–411].

Попробуем, ориентируясь на вышеперечисленные признаки административно-правовых отношений, дать характеристику правоотношениям в сфере ротации гражданских служащих.

Вне всякого сомнения, правоотношения в сфере ротации возникают в процессе государственного управления. Им свойственно наличие публичного элемента, поскольку необходимость проведения ротации предусмотрена законом применительно к органам государственной власти, в том числе органам исполнительной власти.

А вот для того, чтобы установить, характеризуются ли правоотношения в сфере ротации как отношения власти и подчинения, необходимо в первую очередь определиться с их субъектным составом.

По итогам изучения и системного анализа положений действующего законодательства РФ (в том числе определяющих полномочия лиц, ответственных за ее организацию и проведение) наиболее предпочтительной представляется точка зрения о правоотношениях в сфере ротации как двусторонних, если речь идет о ротации руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их заместителей, или как трехсторонних — в случаях проведения

ротации в самих федеральных органах исполнительной власти и иных государственных органах, а также проведения ротации начальников отделов и заместителей начальников отделов в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. При этом следует иметь в виду, что ротация гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти (других государственных органах), возможность проведения которой предусмотрена Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] (далее — Закон о государственной гражданской службе), в настоящее время не осуществляется.

В двустороннем правоотношении в качестве его субъектов выступают гражданский служащий (руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти, его заместитель) и соответствующий федеральный орган исполнительной власти; в трехстороннем — гражданский служащий (начальник отдела территориального органа федерального органа исполнительной власти, его заместитель) и два территориальных органа федеральных органов исполнительной власти, между которыми осуществляется ротация соответствующего гражданского служащего.

На первый взгляд, субъекты правоотношения в сфере ротации равноправны, ведь праву одного корреспондирует обязанность другого и наоборот; наряду с органом власти государственный служащий также наделен правом принятия юридически значимых решений (в частности, правом отказа от назначения на иную должность в порядке ротации). При этом он не связан государственной волей, в то же время без его согласия на ротацию реализация соответствующих правовых норм через правоотношения в сфере ротации будет невозможной. Следовательно, учитывая, что эффективность правовой нормы (государственного предписания) проявляется именно в правоотношении, цели ротации, заявленные в соответствующей правовой норме, не будут достигнуты.

И в то же время отказ гражданского служащего от перемещения в порядке ротации без уважительных причин, указанных в Законе о государственной гражданской службе, влечет для него неблагоприятные юридические последствия в виде увольнения с государственной гражданской службы, о чем гражданский служащий ставится в известность на стадии заключения срочного служебного контракта (заключения дополнительного соглашения к бессрочному служебному контракту). В этой связи гражданский служащий обязан либо продолжить службу в ином органе в порядке ротации, либо он будет уволен

с государственной гражданской службы в случае отказа. Таким образом, гражданский служащий является субъектом правоотношения в сфере ротации, организационно подчиненным другой его стороне. И в этом ключе имеет смысл рассматривать правоотношения в сфере ротации в качестве отношений, субъекты которых юридически неравноправны. При этом, как справедливо отмечено Я. В. Явтуховской, согласие служащего на «перемещение» в порядке ротации презюмируется, однако оно носит принудительный характер [3, с. 142]. Кроме того, следует принимать во внимание, что Закон о государственной гражданской службе предусматривает наступление негативных последствий (в виде применения дисциплинарного взыскания) только для гражданского служащего, что дополнительно подтверждает тезис о юридическом неравенстве сторон правоотношения в сфере ротации.

Таким образом, двусторонние правоотношения в сфере ротации гражданских служащих (руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их заместителей) являются «властно-подчиненными», или вертикальными.

К трехсторонним правоотношениям в сфере ротации стоит, вероятно, применить термин «вертикально-горизонтальные правоотношения», поскольку государственные органы (территориальные органы) реализуют ротацию, находясь в тесном взаимодействии друг с другом, и их отношения в данном случае носят координационный характер, будучи направленными на решение одной и той же управленческой задачи. В свою очередь, гражданский служащий выступает в данных правоотношениях в роли подчиненного субъекта.

Таким образом, правоотношениям в сфере ротации присущ элемент властности вне зависимости от того, сколько субъектов (два или три) вступают в конкретное правоотношение.

Рассмотрение особенностей субъектного состава правоотношений в сфере ротации позволило подтвердить их соответствие и такому общему признаку административно-правовых отношений, как обязательное участие в правоотношении органа государственного управления.

Как справедливо указывает Ю. Н. Стариков, сфера государственного управления является сферой управляемой. В этой связи «в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти» [1, с. 410]. В силу указанной особенности административно-правовых отношений права и обязанности их участников тесно связаны с практической

реализацией задач, функций и полномочий органов государственного управления и прежде всего — органов исполнительной власти.

Одной из задач исполнительной власти является реализация государственной политики в сфере государственной службы, в том числе ее кадрового обеспечения.

При этом особое внимание в Российской Федерации уделяется противодействию коррупции на гражданской службе и повышению ее эффективности, в связи с чем в Закон о государственной гражданской службе были введены нормы о ротации.

В связи с этим правоотношения в сфере ротации, направленные на достижение указанных целей, одновременно способствуют и решению задач исполнительной власти, в том числе поскольку предполагают использование на государственной гражданской службе новых кадровых технологий.

Следующий вопрос, на который нам предстоит найти ответ, — носят ли правоотношения в сфере ротации (как вид административно-правовых отношений) характер организационных и по чьей инициативе они возникают.

С тем, что правоотношения в сфере ротации по своей природе являются именно организационными, т. е. обеспечивающими нормальное функционирование государственной службы, направленными на достижение задач и целей, речь о которых шла выше, стоит, пожалуй, согласиться.

Однако можно ли говорить об инициативе в данных правоотношениях, принимая во внимание, что они возникают в силу императивных норм закона и по этой причине обязательны к реализации для обеих сторон? Правоотношения в сфере ротации, в первую очередь, направлены на удовлетворение публичных интересов. Стороны, вступая в данные правоотношения, реализуют обязанности, обусловленные их публично-правовым статусом.

В. Н. Лапшин, рассматривая вопрос о том, по чьей инициативе возникают административно-правовые отношения, признает возможность проявления соответствующей инициативы любой из сторон таких правоотношений. Однако при этом он допускает оговорку, в соответствии с которой «согласие или желание второй стороны, которая не обладает властными полномочиями, не является во всех случаях обязательным условием их возникновения». Административно-правовые отношения могут возникать и вопреки желанию или согласию другой стороны, что является ярким отличительным признаком административно-правовых отношений [4, с. 143].

Представляется, что правоотношения в сфере ротации являются исключением из этого правила,

поскольку получение письменного согласия гражданского служащего на осуществление в отношении него ротации, наоборот, является одним из необходимых условий их возникновения.

Стоит отметить также, что в научной литературе встречается мнение о необходимости предоставить служащему право в инициативном порядке выдвигать свою кандидатуру для замещения должности в порядке ротации, т. е. предоставить ему возможность вступать в правоотношения в сфере ротации по собственной инициативе. Подобной точки зрения придерживается, например, профессор А. А. Гришковец [5, с. 432].

Однако здесь возникает несколько вопросов.

1. В настоящее время ротации подлежат четко определенные категории гражданских служащих — «руководители», осуществляющие контрольные и надзорные функции. Они подлежат ротации в установленном Законом о государственной гражданской службе порядке, в определенный срок и по общему правилу отказаться от нее не могут. В свою очередь, гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы иных категорий, ротации не подлежат.

В связи с этим предложение об установлении инициативного порядка выдвижения кандидатуры для замещения должности в порядке ротации предполагает необходимость внесения изменений в Закон о государственной гражданской службе, предусматривающих, что ротации подлежат не только «руководители», но и все остальные гражданские служащие, если они желают этого. Однако целесообразность и практическая обусловленность внесения в Закон о государственной гражданской службе подобных изменений требует как минимум дополнительного обсуждения.

2. Насколько востребованным в среде гражданских служащих было бы правило об «инициативной ротации»? В литературе часто приводится в пример решение данного вопроса на дипломатической службе, где с целью замещения должности наряду с «традиционным» предложением соответствующей кандидатуры руководителями подразделений центрального аппарата МИД России и его загранучреждений допускается самовыдвижение [5, с. 435].

Однако дипломатическая служба весьма специфична, ротация на ней проводится на основе иных правил, критериев и в иных целях с учетом особого характера этого вида государственной службы и специфики задач, стоящих перед ней (Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» [6]).

Споры, возникающие между сторонами административно-правовых отношений, решаются по общему правилу во внесудебном порядке. Если урегулировать конфликт не удалось — в судебном.

Необходимо отметить, что такие споры являются следствием нарушения прав одного из субъектов действиями (бездействием) другого, т. е. возникают из содержания правоотношения.

Содержание административно-правовых отношений определяется участием его сторон в административно-правовой деятельности органов государственного управления. Соответственно, содержание правоотношения в сфере ротации определяется участием гражданского служащего в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению гражданской службы.

Анализ судебной практики по делам, возникающим из правоотношений в сфере ротации, свидетельствует о том, что рассматривавшиеся споры были в основном связаны с оспариванием управленческих решений, принятых на стадии перезаключения служебных контрактов, заключенных на неопределенный срок, на срочные служебные контракты в связи с вступлением в силу положений Федерального закона от 06.12.2011 № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе» [7]. Однако следует принимать во внимание, что имеющаяся в настоящее время судебная практика по данной категории дел невелика (например, Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 05.02.2014 по делу № 33-625/2014 [8]).

Административно-правовые отношения возникают, изменяются и прекращаются в результате применения норм административного права органами исполнительной власти на основании юридических фактов, под которыми следует понимать конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение и прекращение правоотношений [1, с. 411; 9, с. 63].

Однако для возникновения правоотношения в сфере ротации необходимо наличие не просто юридического факта, а совокупности таких фактов — юридического состава.

Так, правоотношение в рассматриваемой сфере возникает лишь при совокупности следующих юридических фактов:

- утверждение приказом соответствующего государственного органа перечня должностей, по которым предусматривается ротация гражданских служащих;
- нахождение должности гражданского служащего в указанном перечне;

- утверждение приказом соответствующего государственного органа плана ротации;
 - включение гражданского служащего в такой план;
 - заключение срочного служебного контракта, в котором содержится условие о нахождении замещаемой должности в перечне должностей, по которым предусматривается ротация гражданских служащих;
 - получение письменного согласия гражданского служащего на осуществление в отношении него ротации;
 - заключение специального «ротационного соглашения» [5, с. 435] между федеральными органами исполнительной власти (иными государственными органами).
- Подводя итог рассмотрению правоотношений в сфере ротации, можно сделать вывод об

их преимущественном соответствии признакам, характерным для административно-правовых отношений.

В связи с этим можно сформулировать следующее определение правоотношений в сфере ротации: правоотношения в сфере ротации гражданских служащих представляют собой урегулированные, как правило, административно-правовыми нормами общественные отношения, связанные с назначением гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же или другом государственном органе. В силу закона в таких правоотношениях участвуют два или три субъекта, обладающие публично-правовым статусом, в целях решения общей управленческой задачи (исполнения предписанной законом обязанности, вытекающей из их публично-правового статуса).

Пристатейный библиографический список

1. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. М. : Норма, 2002.
2. РГ. 2004. 31 июля.
3. Явтуховская Я. В. Ротация государственных служащих Российской Федерации и перевод на иную должность: возможность соотношения // Вестник ВГУ. Сер. «Право». 2015. № 3.
4. Куракин А. В., Костенников М. В., Кареева-Попелковская К. А. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения // Административное и муниципальное право. 2014. № 2.
5. Гришкова А. А., Ростовцева Ю. В., Фомина С. В. Государственная гражданская служба : учебный курс / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М. : Дело и Сервис, 2014.
6. РГ. 2010. 30 июля.
7. РГ. 2011. 9 дек.
8. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Административное право : в 10 т. Т. 2. М. : Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2013.

СОКРАЩЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ В ИЗДАНИИ

- АО** — акционерное (-ые) общество (-а)
БВС — Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
ВВП — внутренний валовый продукт
ВВС — Ведомости Верховного Совета
ВСНД и ВС — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета
Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
ЕАЭС — Евразийский экономический союз
ЕС — Европейский союз
МВД — Министерство иностранных дел
МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации
Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации
Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации
МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
ООН — Организация Объединенных Наций
- п.** — пункт (-ы)
РГ — «Российская газета»
РГНФ — Российский гуманитарный научный фонд
РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ — Российская Федерация
СЗ — Собрание законодательства
СИЗО — следственный (-ые) изолятор (-ы)
СМИ — средства массовой информации
СНГ — Содружество Независимых Государств
Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ст. — статья (-и)
США — Соединенные Штаты Америки
ТНК — транснациональная (-ые) корпорация (-и)
УДО — условно-досрочное освобождение
ФНС России — Федеральная налоговая служба
ФРГ — Федеративная Республика Германия
ч. — часть (-и)

**ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К РУКОПИСЯМ,
НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИЮ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ»**

Редакция журнала «Вестник Российской правовой академии» (далее — Вестник РПА, журнал) принимает к рассмотрению рукописи статей при условии:

- соблюдения требований, предъявляемых к рукописям, направляемым в редакцию журнала;
- соответствия представленных материалов общей тематике журнала и его рубрикации;
- соблюдения публикационной этики, правил приема и рецензирования рукописей статей.

Рукопись статьи должна содержать обоснование актуальности, научную новизну, оригинальность, апелляцию к оппонентам, наличие дискуссии, выводы, отражающие основные результаты проведенного исследования.

Стиль статьи должен соответствовать требованиям, предъявляемым к научным работам, не являться публицистическим. Автору следует избегать использования цитат из популярных журналов и газет, ссылок на высказывания по телевидению. Ссылки на интернет-источники должны соответствовать ГОСТ.

Рукопись статьи не должна содержать выдержки из диссертаций, монографий, учебной литературы, иных научных и учебно-методических работ. Не принимаются материалы, опубликованные ранее в других изданиях, в том числе самим автором рукописи. В случае направления рукописи статьи одновременно в редакции нескольких изданий автор обязан известить об этом ответственного секретаря журнала Вестник РПА.

Тексты статей принимаются исключительно в случае, если они соответствуют следующим **техническим требованиям**:

- объем — не менее 12 страниц формата А4;
- шрифт — Times New Roman, кегль 14;
- междустрочный интервал — 1,5;
- поля — по 2 см со всех сторон;
- абзацный отступ — 1 см;
- все аббревиатуры и сокращения расшифрованы при первом их употреблении в тексте;
- ссылки затекстовые в виде нумерованного пристатейного списка, в тексте использовать квадратные скобки с указанием номера издания и страницы (например, [1, 5]);
 - в рукописи допускается размещение рисунков и таблиц. Рисунки и таблицы выполняются на отдельных листах. Для рисунков необходимо использовать черный краситель, фотографии не глянецовать. Электронные версии рисунков и фотографий подготавливаются в редакторах *Photoshop* (*.tif, *.jpg, *.psd, разрешение 600 dpi) или *InDesign* — отдельными файлами на одну иллюстрацию с приложением их распечаток. Электронная версия текста, таблиц и формул дается в формате RTF.

Автор **в обязательном порядке** должен представить на **русском и английском языках** следующие сведения:

- фамилию, имя (полностью), отчество (полностью), ученую степень, ученое звание, почетное звание, должность (полностью, без сокращений и аббревиатур), основное место работы (учебы), e-mail, город, корреспондентскую контактную информацию (почтовый адрес для связи с научной общественностью, который может быть размещен в открытом доступе), контактные телефоны;
- название статьи;
- аннотацию статьи;
- ключевые слова статьи;
- пристатейный библиографический список, составленный согласно действующим национальным и международным стандартам.

Объем аннотации — от 500 до 1 000 печатных знаков. Аннотация должна содержать актуальность, предмет, цель работы, методологию проведенного исследования; отражать основное содержание и новизну статьи, основные результаты; область их применения, выводы. Аннотация и ключевые слова должны соответствовать теме статьи и ее содержанию.

Редакционная коллегия журнала осуществляет проверку текста статьи с помощью системы «Антиплагиат». Оригинальность текста должна составлять не менее 60 %. Остальные 40 % текста могут составлять надлежащим образом оформленные цитаты из литературных и иных источников, выдержки из законодательства, а также научные клише, стандартно используемые в публикациях подобного рода.

Материалы, не соответствующие указанным требованиям, не рассматриваются.

Рукописи и направленные с ними иные материалы авторам не возвращаются.

Рукописи статей **обязательно** направляются на электронную почту vestnik-rpa@mail.ru либо на электронном носителе — почтовым отправлением или доставляются лично по адресу: **117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, каб. 620**, ответственному секретарю журнала «Вестник Российской правовой академии» *Ишекову Константину Анатольевичу*.