



Издаётся с 2013 года

# ВЕСТНИК Юридического института МИИТ

2018. № 2 (22)

## РУБРИКИ ЖУРНАЛА

*Образовательный процесс  
Проблемы теории и практики  
Уголовное право и уголовный  
процесс  
Финансовое право  
Административное право  
Зарубежный опыт  
Исторический экскурс*

Председатель  
редакционного совета:  
**Духно Николай Алексеевич**  
доктор юридических наук, профессор  
  
Заместитель председателя  
редакционного совета:  
**Корякин Виктор Михайлович**  
доктор юридических наук, профессор  
  
Члены редакционного совета:  
**Борисов Андрей Викторович**,  
кандидат юридических наук  
**Егоров Виктор Павлович**,  
доктор военных наук, профессор  
**Землин Александр Игоревич**,  
доктор юридических наук, профессор  
**Лобачев Сергей Львович**,  
доктор технических наук, профессор  
**Постол Ольга Львовна**,  
кандидат педагогических наук, доцент  
**Слышкин Геннадий Геннадьевич**,  
доктор филологических наук, профессор  
**Сидоркин Александр Иванович**,  
Доктор юридических наук, профессор

© Юридический институт МИИТа, 2018

При использовании материалов журнала  
ссылка на «Вестник Юридического института МИИТ»  
обязательна.



Официальный сайт  
Юридического института:  
**[www.ui-miit.ru](http://www.ui-miit.ru)**

**Электронный научный журнал  
«Вестник Юридического института МИИТ»  
2018. № 2 (22)**

Дата размещения — 21 июня 2018 г.

Журнал издается с 2013 г.

**Научное направление издания:** 12.00.00 Право.

**Адрес редакции:** 127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.

**Телефон:** 8 (495) 681-90-19.

**Факс:** 8 (495) 684-2849.

**E-mail** **редакции:** [albinadg@mail.ru](mailto:albinadg@mail.ru)

**Официальный сайт** в сети Интернет: <http://vestnik-ui-miit.ru>.

Учредитель и издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет транспорта».

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Журналу присвоен международный стандартный номер serialного издания (ISSN) **2542-1573**.

Периодичность: четыре раза в год.

Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук (20.02.03), профессор (12.00.03) (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

# **Содержание**

---

<i>Поздравление кандидата юридических наук, доцента В. Е. Суденко .....</i>	6
---	---

## **ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС**

---

<b>Духно Н. А.</b>	
Два министерства в сфере образования .....	9

<b>Лобачёв С. Л.</b>	
К вопросу использования ресурсов YouTube в учебном процессе при внедрении дистанционных образовательных технологий .....	16

## **ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

---

<b>Новиков В. А.</b>	
Разграничение преступлений и административных правонарушений: вопросы теории и практики .....	21

<b>Мамина О. И.</b>	
К вопросу о теоретических представлениях в определении власти в обществе и роли судебной власти как вида государственной власти .....	32

<b>Попова О. В.</b>	
Отдельные аспекты установления конституционной системы обязанностей.....	41

## **УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС**

---

<b>Суденко В. Е.</b>	
Организованная преступность и некоторые парадоксы борьбы с нею .....	46

---

<b>Велиев И. В., Григорьев В. Н.</b>	
К вопросу о рамках производства по уголовным делам о нарушении правил безопасности движения и эксплуатации транспорта и связанных с ними других преступлениях .....	59

<b>Довгая А. А.</b>	
К вопросу об осмотре места происшествия .....	72

---

## **ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

---

<b>Мальцев В. А.</b>	
Банковская система Российской Федерации: правовые основы, принципы и проблемы функционирования .....	78

<b>Назаренко Б. А.</b>	
Необоснованная налоговая выгода в свете правил контроля за трансфертными ценами: теоретические и практические аспекты .....	87

---

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

---

<b>Эфендиев Т. С.</b>	
Освидетельствование на состояние опьянения и медицинское освидетельствование как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении .....	93

---

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

---

<b>Кузьмин В. Н.</b>	
Обеспечение экологической безопасности в странах Европейского Союза .....	98

<b>Максуров А. А.</b>	
Проблемы координации законодательства стран Европы о местном самоуправлении .....	107

**Смирнова В. В.**

- Сравнительно-правовой анализ налогообложения доходов физических лиц в России и Швейцарии ..... 117

**ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС**

---

**Петров Ю. И.**

- Таможенная реформа царя Алексея Михайловича: ее значение для торговли и таможенного дела России ..... 123

**Химич Т. М.**

- Власть и общество накануне крестьянской реформы 1861 года ..... 133

**Химич Т. М.**

- Редакционные комиссии (1859—1860) в системе высших органов власти Российской империи ..... 138

- Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ» ..... 144

## *К юбилею ученого и педагога Владимира Егоровича Суденко!*



Юридический институт Российской университета транспорта (МИИТ) сердечно поздравляет с юбилеем кандидата юридических наук, доцента кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Владимира Егоровича Суденко!

Владимир Егорович, мы знаем Вас как прекрасного специалиста, ученого и талантливейшего педагога. Ваши научные труды активно используются студентами, магистрами, соискателями и аспирантами в процессе обучения профессии правовед. Вы глубоко исследуете актуальные вопросы, относящиеся к объекту преступления, активно работаете над методологическим потенциалом категорий диалектики в уголовном праве. Вами подготовлены и изданы

солидные учебные пособия по Общая части уголовного права; отмыванию денежных средств, полученных в результате совершения преступлений; учебно-имитационная игра по осмотру места происшествия по делам об убийстве. Вы активно участвуете в кампании по приоритетному развитию Российской университета транспорта, разрабатывая методики осмотра места происшествия на объектах транспортной инфраструктуры, применения новейших технико-криминалистических средств для раскрытия и расследования транспортных преступлений. И одновременно, не покладая рук, трудитесь над научными публикациями по проблемам уголовно-процессуального судопроизводства.

Вы активный участник международных, республиканских, региональных и внутривузовских научных и научно-практических конференций и круглых столов. Автор свыше 150 научных и учебно-методических работ, в том числе 7 монографий, учебников и учебных пособий. Вы активно печатаетесь в журналах ВАК, включая «Право и государство: теория и практика», «Аграрное и земельное право»; «Транспортное право и безопасность», «Вестник Юридического института МИИТ», зарубежных изданиях, в том числе в Праге, Софии, Лондоне, в Республике Польша.

Как преподаватель высшей квалификации Вы блестяще читаете лекции и проводите удивительные семинарские занятия по таким сложнейшим предметам, как «Уголовное право» и «Криминалистика», «Оперативно-розыскная деятельность» и «Квалификация преступлений», «Особенности квалификации транспортных преступлений».

Вы являетесь инициатором организации и проведения межвузовских студенческих научных конференций по различной тематике. Среди них «Молодежь против наркотиков», «Миграция населения и наркомания», круглые столы студентов «Тerrorизм и противодействие ему», «Смертная казнь: за и против», «Молодежь за здоровый образ жизни».

Нельзя не сказать и о Вашем таланте как организатора просветительской работы, энтузиаста популяризации юридических знаний и правовой грамотности в среде учащейся молодежи Москвы и Московской области, активного участника проекта «Университетские субботы», проводимого нашим институтом. И какова бы не была аудитория — любое Ваше выступление вызывает неизменный интерес, азарт, которым сопровождается ваша речь, а ее зажигательный характер всегда передается слушателям, подтверждая, что лучше всего получается дело, которое любишь.

Вы активнейший участник Институтских вёсен и мероприятий по празднованию Дней Победы в Великой Отечественной войне, на которых выступаете со своими проникновенными стихами.

Владимир Егорович, Вас знают и любят не только в Юридическом институте, но и далеко за его пределами. В колледжах и лицеях, куда приглашают с коллегами рассказать о романтике серьезных профессий, связанных с уголовным судопроизводством, охраной безопасности и правопорядка. В вузах, откуда на научные конференции в Юридический институт приезжают ученые — теоретики уголовного права; в организациях, где трудятся наши выпускники. Ваш авторитет основывается и на редких личных качествах, на небывалом профессионализме и на богатом жизненном опыте.

А за плечами у Вас солдатские будни в Вооруженных Силах Советского Союза. Учеба в Высшей школе МООП СССР, Афганистан, Академия МВД, четверть века службы в органах внутренних дел, защита диссертации и более 20 лет из шести десятков трудовой деятельности, работа в высшей школе.

Ваши заслуги нашли подтверждение в высоких наградах, среди которых Почетная грамота Министерства образования и науки РФ, почетные грамоты МВД России, университета, института, медали «За безупречную службу» трех степеней, «50 лет Советской милиции», «90 лет милиции России», нагрудные знаки «Отличник милиции», «Зашитнику Отечества».

Однако самой большой наградой для вас, Владимир Егорович, являются успехи ваших учеников — тех, кто, сохраняя преемственность поколений, продолжает благородное дело обеспечения защиты личности, общества и государства.

Владимир Егорович, мы также высоко ценим ваши личные качества — интеллигентность, отзывчивость, чуткость, благородство, доброту и готовность помочь, благодаря которым Вы пользуетесь непререкаемым заслуженным авторитетом у своих коллег!

Желаем Вам крепкого здоровья, дальнейших творческих достижений и побед во благо процветания нашего славного Отечества Российского и надеемся на дальнейшее плодотворное сотрудничество с Вами!

*Директор Юридического института МИИТ*

*и Ваши коллеги*

# ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 37

© Духно Н. А.

— доктор юридических наук, профессор

## Два министерства в сфере образования (частное мнение)

**Аннотация.** В настоящей статье автор выражает свое обоснованное мнение по вопросу разделения одного министерства, в полномочиях которого находилась наука и образование, на два министерства, в каждом из которых остается образование. Утверждается, что образование без науки не может полезно развиваться, как и наука теряет свои ценности, когда она не воплощается в процесс воспитания специалистов нового поколения. Для науки и образования не следует увеличивать число административных органов, указания которых нередко тормозят развитие науки и не способствуют укреплению просвещенности.

**Ключевые слова:** министерство; наука; образование; административные силы; университет; ученые; становление университетов.

© Duhno N.

— doctor of law, professor

## Two ministries in the field of education (private opinion)

**Abstract.** In this article, the author expresses his reasonable opinion on the issue of division of one Ministry, which had the authority of science and education, into two ministries, each of which has education. It is argued that education without science can not be useful to develop, as science loses its values when it is not embodied in the process of educating a new generation of specialists. For science and education, there should be no increase in the number of administrative bodies, whose instructions often inhibit the development of science and do not contribute to the strengthening of education.

**Keywords:** ministry; science; education; administrative forces; university; scientists; formation of universities.

Сегодня Россия имеет два министерства в сфере образования и чиновники внушают мысль, что теперь все наладится в просвещении, и наука

поднимется до тех краев, с каких можно всех утешить. Я, по своему убеждению, не испытываю восторга от решения разделить образование на две части, придавая каждой свою самостоятельность до уровня министерства. Сколько сил потребуется, чтобы примерить два разных видения на одну и ту же проблему воспитания нового поколения. Почти в каждом случае, когда из двух министерств станут выходить указания — одно, противоречашее другому, — потребуются средства для их преодоления. Надежда чиновников на укрепление своих позиций обернется горечью для тех, кому предстоит учиться под давлением новых указаний двух министерств. По существу, под влияние двух министерств попадает один и тот же процесс обучения, где наука должна господствовать, но не подменяться устаревшими идеями, выражавшими мифы. Как важно в этом процессе связать, а не разрывать методики обучения школы и вуза. Тот, кто имеет серьезный опыт работы в школе или в вузе, непременно заметит, что если школа учит ученика мыслить, а не ограничивается только получением скованного указаниями знания для того, чтобы успешно сдать изучаемый предмет и получить оценку, то способы мышления нужно ориентировать на будущую профессию, какую ученик должен научиться выбирать. Не выйдет из школы хорошего выпускника, если его не научат выбирать профессию. Процесс воспитания ученика окажется плодотворным, если школа будет тесно связана с вузом, где есть преподаватели, способные вести предпрофессиональную подготовку. В тесной связке преподавателей вуза со школой усиливается заинтересованность учеников в обучении, и они начинают понимать важность изучаемых школьных дисциплин для будущей профессии.

Сейчас при разделении министерств потребуются новые усилия для определения правовых оснований, чтобы школа и вуз получили гарантии на полезное сотрудничество. Понимая наши разнообразные бюрократические препятствия, не трудно представить, с какими сложностями столкнуться вузы при проявлении инициативы работать со школами. Сколько потребуется согласований, разрешений и указаний со стороны чиновников, чтобы решить простые задачи сотрудничества со школами. Ожидаемые трудности пока сложно оценить, но факт того, что новые проблемы появятся и будут препятствовать развитию просвещения, сомнений не вызывает.

Появлению новых министерств, предшествовала работа Правительства и направление предложений Президенту РФ. В новой структуре Правительства, утвержденной Указом Главы государства 15 мая 2018 г. Минобрнауки России преобразовано в два министерства: Министерство просвещения; Министерство науки и высшего образования. 18 мая 2018 г. Президент России В. В. Путин подписал Указ о назначении нового состава Правительства, в составе которого Министром просвещения назначили Ольгу Юрьевну Васильеву. Министром науки и высшего образования назначен Михаил Михайлович Котюков. Насколько велик опыт названных мини-

стров в сфере образования и как, в каком направлении возьмут курс министерства, чтобы все, кто учатся, могли ощутить новые перемены, способствующие повышению нашей просвещенности? Интерес вызывает то, как проявили себя новые министры в образовательной деятельности. Ольга Юрьевна Васильева по профессии историк, с научным званием профессор, с августа 2016 г. по май 2018 г. занимала должность Министра образования и науки России. В ее арсенале значится более 240 научных трудов на религиозные и политические темы. Работала при Академии наук и числилась в аппарате Администрации Президента, была главным редактором журнала о государстве и религии<sup>1</sup>. Свою просвещенность О. Ю. Васильева устремляла к религиозной тематике и это обстоятельство настороживает тем, что такая увлеченность может оставить в тени прогрессивные пути развития нашего общего образования.

Михаил Михайлович Котюков всего несколько месяцев — с марта по июль 2007 г. — занимал должность проректора по экономике и финансам Сибирского федерального университета. На этом опыт работы в высшем образовании у М. М. Котюкова заканчивается. В основном он работал на административных должностях, не связанных с образовательной деятельностью. В июле 2007 г. назначается заместителем губернатора и главой Департамента финансов Красноярского края. В апреле 2010 г. возглавляет Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки Минфина России, а с 13 июня 2012 г. назначается заместителем министра финансов РФ. С 25 октября 2013 г. с поста замминистра финансов РФ назначен руководителем Федерального агентства научных организаций (ФАНО), созданного в рамках реформы РАН<sup>2</sup>, где и работал до назначения Министром нового Министерства науки и образования. С какой целью у науки ставится чиновник, ведь наукой руководить не нужно, она развивается под влиянием творческих, интеллектуальных сил ученых. Важно понимать эту особенность для фундаментальной науки. Научная увлеченность ученого, пылкость к творчеству не терпят административного давления. Духовно-нравственное мировоззрение, связанное с научными идеями, способствуют ученым создавать новые концепции, обогащая теоретические знания. Они всегда являются новым знанием, без них невозможно развивать прикладную науку и внедрять в практику новые технологии. Возможно, Котюков М. М. является способным менеджером, и он сумеет укрепить порядок в организации и проведении конкурсов по актуальным научным темам. Если такие конкурсы будут проходить на основе правового принципа справедливости, то тогда наукой действительно станут заниматься истинные ученые.

30 мая 2018 г. руководство Российской академии наук (РАН) впервые высказалось коллективную позицию по поводу создания Министерства науки и высшего образования. Ученые выразили озабоченность ситуацией

---

<sup>1</sup> [https://uznayvse.ru/znamenitosti/biografiya-olga-vasilyeva.html#contents\\_2701](https://uznayvse.ru/znamenitosti/biografiya-olga-vasilyeva.html#contents_2701)

<sup>2</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

с разделением Минобрнауки, пришли к неутешительным выводам о печальных перспективах развития отдельных областей науки в России. Академикам не хотелось бы, чтобы институты РАН «свалили в одну кучу с ведомственными НИИ, а то и с вузами». «Власти нужно учитывать, что большинство российских ученых, которые занимаются современной наукой, работают именно в системе наших академических институтов<sup>1</sup>. Вопрос о структурах, в каких плодотворно могут работать ученые, остается проблемой, которую следует решать на основе закономерностей развития науки, не чиня ей субъективных препятствий со стороны административного давления.

Решая эту проблему, мы не должны забывать, что одной из важных задач развития науки является ее тесная связь с обучением, и особенно важно понимать то, что нашей обязанностью остается воспитание нового поколения специалистов, способных работать на основе новых высоких технологий.

По моему убеждению, местом работы ученого должен стать университет, но не какая-то другая, оторванная от высшего образования, организация. Чем дальше ученые будут находиться от университетов, тем больше окажется административное давление на них, что серьезно повлияет на развитие науки. Она окажется ограниченной административными барьерами, научные успехи будут бесплодными, их трудно ощущать, а еще сложнее чувствовать их полезность для народа. Научные идеи теряют свою плодотворность, когда новое поколение студентов не видит и не ощущает нового научного знания и в своем воспитании не формирует умения развивать свою профессию на основе новых технологий. Призадумавшись, я убеждаюсь, что отсутствие в нашем Отечестве новых, передовых технологий — это следствие той причины, какая видна в разрыве науки и обучения, а точнее в отсутствии тесной связи науки с практикой, в том числе и с практикой воспитания новых специалистов.

Устаревшие привычки, укоренившиеся в нашей национальной культуре, жить по указанию начальника или чиновника, ведут государство к непомерно большому объему административного аппарата в сфере исполнительной власти. Сокращение министерств, которое прошло в 2004 г. под влиянием административной реформы, привело к увеличению числа агентств и служб с многочисленным аппаратом чиновников. Стремились сократить, а в результате получили значительное увеличение административных органов и количества чиновников. Возражения против такого порядка возникают потому, что за ростом чиновников не ощущается улучшение жизни народа. Многие чиновники по причине своей некомпетентности порождают больше проблем, какие потом устраняются при значительных затратах, груз которых ложится на налогоплательщиков. Властолюбивая погоня за увеличением указаний ободряет чиновника потому,

---

<sup>1</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/3643944>

что привычку властвовать заменить ничем невозможno. Когда между законом и указанием появляются противоречия, побеждает чиновник. Не потому так часто мы замечаем, что наши законы распространяются не на всех, а только на тех, кто не стоит у власти. Появление нового Министерства просвещения, по моему мнению, значительно увеличит число разного рода указаний, что еще больше ограничит самостоятельность школ, учителей, сужая их творческую мыслительную деятельность и препятствуя развитию умственных способностей учеников.

Можно ли успокоиться сложившимися обстоятельствами вокруг образования и с равнодушием смотреть на то, как непомерно развивается чиновничий аппарат, как сердито смотрят за исполнением министерских указаний, не вникая в сущность самого просвещения. Зависимость развития образования от нашей истории обуславливает необходимость учитывать предшествующие уроки становления просвещения, понимая, как они влияют в новое время. Изучая опыт развития просвещенности в России и учитывая традиции и особенности нашей национальной культуры, считаю полезным выбор того пути укрепления образованности, какой останется под контролем и попечением университетов. Повышая роль университетов в развитии образования, мы увеличивает роль науки в решении воспитания личности с высоким нравственным мировоззрением и способствуем формированию профессиональных компетенций новому поколению специалистов. Ставя во главе образования университет, следует понимать, что не каждому из них под силу будет определять вектор развития как науки, так и образовательных программ. Чтобы быть лидером по фундаментальной и прикладной науке, а также стать способным в реализации интерактивных методов обучения, при подготовке востребованных практикой специалистов университет должен иметь превосходный профессорско-преподавательский состав, быть оснащен передовой материально-технической и современной информационной базой, обладать большим опытом работы в воспитании грамотных специалистов. При множестве университетов на сегодняшний день оставить следует только те и столько, какие и сколько необходимо для роста нашей просвещенности, поднимая ее до уровня передовых мировых показателей.

Университет нового уровня развития следует представлять как вершину передового, нового опыта в развитии знания и методики воплощения его в передовую практику, осуществляемого на основе науки и методики обучения специалистов нового поколения. Сосредоточив в своих структурах лучших ученых и лучших педагогов, университет осуществляет научные и методические разработки, внедряя их в учебный процесс. Ученые в тесном сотрудничестве со студентами, магистрами и аспирантами, прививая им новые навыки, внедряют научные достижения в развитие новых технологий. Школы, гимназии, колледжи следует передать под контроль университетов. Заметив активную работу университета в воспитании нового поколения, родители станут определять на учебу своих детей в те

школы, какие ориентированы в обучении на конкретные профессии, к которым проявилось пристрастие ребенка. Тесная связь между родителями, школой и университетом образует условия для реализации права на свободу мысли во всем процессе воспитания личности и превосходного, востребованного практикой специалиста.

В бурном, творческом процессе воспитания нового поколения, где наука становится предметом мысли человека, наполняя его разум новым знанием, теряют смысл административные силы, снижая свое привыкшее давление на школу. Подчиненная университету школа крепнет за счет развития методик профессиональной ориентации учеников, осуществляющей преподавателями высшей школы, имеющими опыт и знания по тем профессиям, какие волнуют души школьников. Школа наполняется истинными профессионалами, но не чиновниками, не имеющими или потерявшими чувство педагогического мастерства. Под влиянием воспитательного воздействия преподавателей университета школьники не отрываются от реальной жизни, они видят и ощущают перспективы развития школьного образования, осмысленно воспринимая изучаемые дисциплины, стремясь увязать их со своей будущей профессией.

Система образования, подчиненная университету, побуждает развивать мышление человека, прививая с раннего детства способность учиться выбирать профессию по любви, но не под чьим-либо давлением, или еще, что хуже, под проявлением равнодушия к своим способностям.

Мы уже какой раз допускаем ошибки, создавая разные органы исполнительной власти в сфере образования, устранивая школы и вузы от самостоятельности, препятствуя развитию человека как личности, ограничивая право на свободу мысли, навязывая изучать то, что не востребуется ни жизнью, ни практикой. Долгий период времени под давлением одной советской идеологии шел процесс ослабления мыслящего слоя народа. У нас наблюдается совсем малое количество литературы, объективно освещющей многие исторические события нашего Отечества в таком объеме, последовательности, полноте и достоверности, чтобы не возникали сомнения, а созревала мысль для понимания зависимости нашего сегодняшнего положения от исторических фактов. Это одна из причин того, что в наши дни заметна интеллектуальная истощенность людей и отсутствие способности к мыслительной деятельности. У многих людей нет понимания, что мысль должна развиваться на основе достоверного знания, нет и умений давать объективную оценку сложившимся обстоятельствам, обоснованные выводы заменяются отчаянными эмоциями. Туманное прошлое нашего просвещения, когда изучались предметы, содержанию которых теперь невозможно дать объяснений, а объективные сведения часто скрывались, напоминает нам, что нужно искать пути, сопутствующие развитию творческого мышления каждого человека. Это мышление следует развивать на основе природой дарованного человеку права на свободу мысли. Только свободно мыслящий человек поймет истинную цену знания и будет всегда

стремиться к насыщению своего разума новым достоверным знанием.

Просвещенность общества укрепится не увеличением количества дипломов, а повышением степени способности каждого человека воплощать в жизнь свое право на свободу мысли. Это истинный способ формирования достойного мировоззрения, с которым человек будет уметь развивать реальную жизнь, заботясь не только о себе, но и о своем народе. Боязнь чиновника права человека на свободу мысли объясняется двумя основными причинами. Первая и наиболее существенная сотрясает чиновника при мысли потерять право властвовать. Вторая причина — это лукавство чиновников и всех, к ним примкнувшим, которое выражается в предубеждении, что свобода приведет к распутству и развязанной вседозволенности. Но так может рассуждать человек, который не осознал ценность права на свободу мысли. Свобода мысли воспитывает человека, побуждает его осознавать истинную полноту жизни, понимая, что его благополучие зависит от преуспевания общества и всего его окружения. Реализуя право на свободу мысли, человек проявляет свои истинные способности, несет ответственность за них, устремляет свои силы к развитию общества.

Рассуждая о сосредоточении ученых в университетах, нужно учитывать два важных обстоятельства. Первое — недопустимо взять за основу устройства новых университетов советскую модель, в которой преобладают административные силы. Второе обстоятельство — это наша привычка к ликвидации или слому того, что у нас имеется, под давлением малообоснованных административных решений. В развитии университетов следует опираться на создание конкурентно способных университетов, не забывая, что и путь их создания следует выбирать на конкурентной основе. Становление университетов должно происходить по правилам, выраженным в нашем праве, оставляя приоритетными положения признанного международного права. Постоянно стремиться к развитию, достигая самых высоких результатов передового мирового уровня как в науке, так и в воспитании новых специалистов.

Управление университетами можно осуществлять из горнил самого Правительства России. Я не сторонник множить министерства, когда в их задачу входит не функция создания условий, при которых народ ощущает улучшение жизни, а напротив, поиск путей усиления давления на людей. В наши дни наука и образование развиваются под влиянием новых информационных технологий, которые управляются не административными ресурсами, а цифровыми технологиями. Чем меньше будет чиновников в сфере науки и образования, тем быстрее и качественнее мы сможем воспитывать специалистов нового поколения и скорее переведем нашу экономику на новые современные технологии. То и другое только укрепит наше общество более высоким уровнем культуры, что является важным условием для осознанного понимания, как распорядиться своим умом, чтобы устремить силы к достижению благоприятной жизни каждого человека и всего народа.

УДК 378

© Лобачёв С. Л.

— доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой «Информационно-математические технологии и информационное право», начальник отдела дистанционного обучения Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

## **К вопросу использования ресурсов YouTube в учебном процессе при внедрении дистанционных образовательных технологий**

**Аннотация.** На основании опыта длительного использования дистанционных образовательных технологий в статье предложен подход к использованию ресурсов сервиса YouTube. Сформулированы критерии отбора ресурсов и предложена форма включения отобранных ресурсов в состав учебно-методического обеспечения учебных дисциплин.

**Ключевые слова:** дистанционное обучение, дистанционные образовательные технологии, YouTube, учебные видеоматериалы, критерии качества учебных видеоматериалов, образовательные ресурсы Интернет.

© Lobachev S.

— doctor of technical sciences, professor,  
head of department «Information and mathematical  
technology and information law», head of department  
of distance education of Law Institute  
of the Russian University of Transport

## **To the question of using YouTube resources in the educational process when implementing distance education technologies**

**Abstract.** Based on the experience of long-term use of distance learning technologies, the article suggests an approach to the use of YouTube service resources. The criteria for selecting resources are formulated and a form of inclusion of the selected resources in the teaching and methodological support of the academic disciplines is proposed.

**Keywords:** distance learning, distance learning technologies, Youtube, training videos, quality criteria for educational video materials, educational resources of the Internet.

В настоящее время образовательные организации активно используют возможности сети Интернет для совершенствования учебного процесса, как в части отдельных дисциплин, так и образовательных программ в целом. Это относится к реализации не только дистанционного обучения, но и традиционных форм обучения с частичным использованием дистанционных образовательных технологий (ДОТ). Одной из форм использования Интернет является вовлечение в учебный процесс образовательных ресурсов Интернет. Использование поисковых систем в данном случае не представляется возможным, поскольку большинство получаемых таким образом ресурсов не соответствуют как по форме, так и по содержанию, требованиям учебных заведений или рабочим программам конкретных дисциплин. В многообразии этих ресурсов студентам самостоятельно очень трудно ориентироваться.

Данная ситуация ставит задачу разработки навигатора, сформированного преподавателем конкретной дисциплины в виде методических рекомендаций, с целью обеспечения соответствия этих ресурсов рабочей программе конкретной дисциплины, стилю и форме преподнесения материалов, а также не перегружать обучающихся лишней информацией.

Для решения этой задачи необходим анализ Интернет-ресурсов по конкретной дисциплине или ее разделам с целью формирования подборки образовательных ресурсов, рекомендованных для изучения. Фактически речь идет о списке рецензированных ресурсов, систематизированных в соответствии с рабочей программой конкретной дисциплины.

В данной работе основное внимание будет уделено сервису YouTube и видеоресурсам, хотя многие рекомендации могут быть обобщены и на другие виды ресурсов. Учитывая, что уже давно запись видеолекций в полном объеме учебного курса признана неэффективной формой преподнесения материала [1], далее речь будет идти о формировании комплекта кратких видеороликов (5—15 минут), являющихся дополнением к полному конспекту лекций по дисциплине. В этом направлении успешно работают преподаватели иностранных языков [2], в то время как специалисты других направлений используют данные ресурсы весьма ограниченно [3].

Поиск материалов на YouTube может вестись различными способами, но полученные в результате материалы должны пройти определенную проверку и систематизацию. Именно этому вопросу ниже будет уделено основное внимание. Материалы, полученные в результате поиска по ключевым словам и включенные в тематическую подборку, должны пройти отбор на соответствие определенным требованиям по содержанию и по форме. В части содержания основными критериями представляются:

- тематическое соответствие рабочей программе дисциплины;
- доступность изложения;
- терминологическое соответствие лекционному материалу дисциплины.

Кроме того, по форме реализации видеоматериалы должны соответ-

ствовать следующим критериям:

- краткость (5—10 минут);
- четкость речи;
- форма (манера) изложения и внешний вид лектора;
- качество записи.

Возможны и другие критерии во второй группе, которые могут определяться спецификой как самого материала (например, читаемостью иллюстраций), так и спецификой учебного заведения, реализующего конкретную образовательную программу.

Отобранные по сформулированным критериям материалы необходимо снабдить определенными параметрами, позволяющими обучающимся быстро выбрать необходимый им материал для изучения.

Пример такого описания двух ресурсов по дисциплине «Компьютерные сети, Интернет и мультимедиа технологии» представлен ниже:

1. <https://www.youtube.com/watch?v=QvkimkTrK4E>

**Видеолекция «Компоненты мультимедиа технологий» (7,5 мин)**

В лекции рассматриваются следующие вопросы:

- компоненты мультимедиа технологий;
- форматы мультимедийных данных;
- понятие «Кодек»;
- мультимедийные программы;
- Power Point как пример мультимедийного объекта.

*Тема «Мультимедиа технологии»*

Язык лекции простой, форма изложения доступная, при наличии базовой подготовки по информатике, качество записи хорошее.

2. [https://www.youtube.com/watch?v=Tt8BTkxz\\_Vc](https://www.youtube.com/watch?v=Tt8BTkxz_Vc)

**Видеолекция «Открытые системы и модель открытых систем» (11,5 мин)**

В лекции рассматриваются следующие вопросы:

- понятие «Открытая система»;
- модель открытых систем;
- понятие «Протокол» и «Интерфейс»;
- уровни модели открытых систем.

*Тема «Открытые системы»*

Язык лекции простой, форма изложения доступная, при наличии базовой подготовки по информатике, качество записи хорошее.

В табл. 1 на данном примере можно проверить соответствие описания ресурсов критериям, сформулированным выше.

Таблица 1

Критерий	Описание соответствия ресурса критерию
Тематическое соответствие рабочей программе дисциплины	Тема и рассмотренные вопросы соответствуют рабочей программе
Доступность изложения	Отражена
Терминологическое соответствие лекционному материалу дисциплины	Форма изложения отражена
Краткость (5—15 минут)	Указана реальная длительность, соответствует критерию
Четкость речи	Язык изложения хороший
Форма (манера) изложения и внешний вид лектора	Форма изложения отражена
Качество записи	Качество записи хорошее

Для рассматриваемого примера по указанной дисциплине методические указания по использованию ресурсов YouTube содержат ссылки на 10 ресурсов, что соответствует количеству тем в рабочей программе. Общий объем видео по всем ресурсам составил около 80 минут. Особо можно подчеркнуть, что студенту даются аннотированные ссылки, а сами ресурсы располагаются на сервисе YouTube, что позволяет не нарушать авторские права создателей видеоматериалов.

Конечно, число ресурсов и их объем может сильно варьироваться в зависимости от темы и дисциплины, что является отражением видения ведущего преподавателя о роли и месте таких ресурсов в преподаваемом им курсе.

К достоинствам сформулированного подхода следует отнести:

- оперативное дополнение учебного курса готовыми видеоматериалами без значительных финансовых затрат;
- использование материалов профильных специалистов по конкретным темам или вопросам;
- понижение утомляемости обучающихся на счет разнообразия лекторов и коротких фрагментов видеолекций;
- возможность многократно просматривать материал и осваивать его в удобном конкретному студенту темпе;
- возможность актуализации материалов преподавателем без существенных временных и финансовых затрат.

Представленный выше подход к использованию ресурсов YouTube опирается на опыт работы в системе дистанционного обучения Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) [4]. В рамках этих работ ежегодно проводится курс повышения квалификации препода-

вателей, их различные опросы. Последний опрос в 2018 г. показал интересный результат [5]:

- 88% преподавателей готовы использовать ДОТ в различных формах обучения;
- только 56% преподавателей выразили желание принимать участие в видеосъемке своих лекций.

Как видно из этих данных, более 30% преподавателей, использующих ДОТ, не готовы принимать участия в видеосъемках и использование сервиса YouTube; для них является удобным средством дополнить свои лекции видеоматериалами. Следует подчеркнуть, что опрос проводился среди преподавателей, уже имеющих опыт использования ДОТ. Можно предположить, что для преподавателей, не имеющих такого опыта, сформулированный выше подход актуален в еще большей степени.

В заключении надо отметить, что освоение предложенного подхода использования сервиса YouTube в рамках курсов повышения квалификации в 2018 г. привело к тому, что комплекты учебно-методического обеспечения по 10 дисциплинам были дополнены методическими указаниями по использованию ресурсов РУНЕТ при изучении соответствующих дисциплин.

### **Литература**

1. Горбунова, Е. И. Организация дистанционного обучения в вузе: теория и практика / Е. И. Горбунова [и др.] ; под общ. ред. С. Л. Лобачева. — Шахты, 2007.
2. Морозова, М. А. Использование видео сервиса YouTube на занятиях по иностранному языку / М. А. Морозова, С. А. Климова // Молодой ученый. — 2015. — №3. — С. 819—821 // URL <https://moluch.ru/archive/83/15417/> (дата обращения: 24 мая 2018 г.).
3. Глотова, Т. В. Вызовы и возможности сетевых технологий для вузов / Т. В. Глотова, И. Г. Краевский, М. В. Деев // Фундаментальные исследования. — 2014. — № 11-6. — С. 1229—1232.
4. Лобачев, С. Л. Комплексная система дистанционного обучения Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) // С. Л. Лобачев [и др.] // Информатика и образование. — 2018. — № 1 (290). — С. 27—33.
5. Лобачев, С. Л. Подготовка преподавателей к использованию дистанционных образовательных технологий: анкетирование и статистика реального учебного процесса / С. Л. Лобачев // Вестник Юридического института МИИТ. — 2018. — № 1 (21). — С. 29—37.

# ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

УДК 342.9

© Новиков В. А.

— доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)  
nva-200@mail.ru

## Разграничение преступлений и административных правонарушений: вопросы теории и практики

**Аннотация.** В статье рассмотрены актуальные вопросы взаимодействия уголовного и административно-деликтного законодательства. В последние годы их развитие характеризуется появлением значительного числа смежных составов преступлений и административных правонарушений. В связи с этим большое практическое значение приобретает вопрос отграничения преступлений от смежных с ними иных правонарушений. По мнению большинства авторов, исследовавших данную проблему, критерием разграничения выступает материальный признак преступления — общественная опасность деяния. Административные правонарушения хотя и причиняют значительный вред общественным отношениям, но не достигают той степени общественной опасности, которая характерна для преступления. В научной литературе данное свойство административного правонарушения именуется «вредностью» или «вредоносностью».

На основе анализа действующего уголовного и административно-деликтного законодательства в статье рассмотрены наиболее типичные ситуации, возникающие в практической деятельности, когда требуется отграничить преступление от проступка. Для обозначения общественной опасности деяния законодатель в статьях Особенной части УК РФ применяет ряд кrimинообразующих признаков: способ совершения преступления, общественно опасные последствия, вину, мотив, цель и ряд других. При этом общественно опасные последствия являются основным кriminoобразующим признаком, позволяющим в большинстве случаев отграничивать преступления от иных правонарушений.

Взаимодействие уголовного и административно-деликтного законодательства нередко приводит к возникновению юридических коллизий, т.е. противоречий между нормами данных отраслей права. Причины, порождающие коллизии, различны, а само явление обусловлено тем, что уго-

ловное и административно-деликтное законодательство охраняют от посягательств сходные, а в ряде случаев одни и те же объекты: права и свободы человека и гражданина, собственность, общественную нравственность, окружающую среду, порядок управления. На основе анализа научной литературы и судебной практики автором даны рекомендации по преодолению возможных правовых коллизий.

**Ключевые слова:** преступление; административное правонарушение; общественная опасность деяния; характер и степень общественной опасности; юридическая коллизия.

© Novikov V.

— associate professor of faculty «The Criminal law, criminal trial and criminalistics» of Law Institute of the Russian University of Transport

## Delineation of crimes and administrative offenses: theory and practice

**Abstract.** The article discusses topical issues of interaction between criminal and administrative-tort legislation. Their development in recent years is characterized by the emergence of a significant number of related crimes and administrative offenses. In this connection, the issue of delimitation of crimes from related offenses is of great practical importance. In the opinion of the majority of authors who investigated this problem, the criterion of delimitation is the material sign of a crime — the public danger of an act. Administrative violations, although they cause significant damage to public relations, but do not reach the degree of public danger inherent in the crime. In the scientific literature this property of an administrative offense is referred to as «harmfulness» or «harmfulness».

Based on the analysis of the current criminal and administrative-tort legislation, the article deals with the most typical situations that arise in practical activity, when it is required to delimit the crime from misconduct. To indicate the public danger of the act, the legislator, in the articles of the Special Part of the Criminal Code of the Russian Federation, applies a number of criminological factors: the method of committing a crime, socially dangerous consequences, guilt, motive, purpose, and a number of others. At the same time, socially dangerous consequences are the main crime-generating feature, allowing in most cases to delimit crimes from other offenses.

The interaction of criminal and administrative-tort legislation often leads to the appearance of legal conflicts, that is, contradictions between the norms of these branches of law. The causes of collisions are different. This phenomenon is due to the fact that criminal and administrative-tort legislation protects from

similar encroachments, and in some cases the same objects: human and civil rights and freedoms, property, public morals, the environment, management procedures. Based on the analysis of scientific literature, the author gives recommendations on overcoming possible legal conflicts.

**Keywords:** a crime; administrative offense; the public danger of the act; nature and degree of public danger; legal collision.

Административно-деликтное и уголовное законодательство охраняют от посягательств сходные общественные отношения, например, права и свободы человека и гражданина, собственность, общественную нравственность, окружающую среду, порядок управления и общественный порядок, общественную безопасность и ряд других не менее важных объектов. Сравнительный анализ статей Особенной части УК РФ и КоАП РФ показывает, что данные отрасли законодательства тесно взаимодействуют между собой, вследствие чего появилось большое число смежных норм. Необходимо отметить, что уголовное законодательство охраняет наиболее важные общественные отношения. К их числу относятся: жизнь человека, половая неприкосновенность и половая свобода личности, основы конституционного строя и др. Административно-деликтное законодательство характеризуется тем, что в сферу его регулирования включен более широкий круг общественных отношений.

Как справедливо отмечает А. П. Шергин, в последние годы наметилась тесная интеграция уголовного и административно-деликтного законодательства, что выражается в росте числа смежных составов административных правонарушений и преступлений, а также декриминализации преступлений небольшой общественной опасности с последующим установлением административной ответственности за их совершение<sup>1</sup>. Так, Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ст. 130 УК РФ утратила силу. Этим же законом оскорбление, т.е. унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, переведено в разряд административных правонарушений (ст. 5.61 КоАП РФ).

В практической деятельности нередко возникают ситуации, когда для квалификации содеянного необходимо провести ограничение преступления от смежного с ним административного правонарушения. Необоснованное привлечение правонарушителя к более строгому виду ответственности нарушает принцип законности, подрывает авторитет правоохраните-

<sup>1</sup> Шергин А. П. Десять лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, проблемы и пути их решения // Теория и практика административного права и процесса: Материалы седьмой Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения), проходившей 7—9 октября 2012 г. Краснодар, 2013. С. 39.

тельных органов, судебной власти и существенно ущемляет права граждан. Уголовная ответственность в отличие от административной ответственности влечет для виновного лица более строгое наказание и иные отрицательные последствия, например, в виде судимости (ст. 86 УК РФ). Данная квалификационная проблема может быть успешно разрешена, если для разграничения видов ответственности будет применен правильный критерий.

В научной литературе распространена точка зрения, в соответствии с которой единственным критерием, позволяющим ограничить преступление от административного правонарушения, является общественная опасность деяния<sup>1</sup>. В соответствии с ч. 1 ст. 14 УК РФ общественная опасность является одним из признаков преступления и, как известно, имеет две стороны — качественную и количественную. Качественная сторона называется характером общественной опасности и определяется в основном значимостью общественных отношений, охраняемых уголовным законом. «Чем ценнее считается объект, на который посягаает деяние, — отмечает Н. Г. Иванов, — тем репрессивнее должна быть его охрана»<sup>2</sup>.

Количественную сторону именуют степенью общественной опасности и она, по мнению А. И. Рарога, определяется тяжестью причиненных последствий, способом, формой вины, мотивами и целями, а также иными обстоятельствами совершения преступления<sup>3</sup>.

Подобная точка зрения существовала в отечественной уголовноправовой доктрине дореволюционного периода. Профессор Д. А. Дриль отмечал, что «обстоятельствами, увеличивающими или уменьшающими вину деятеля, представляются время и место совершения преступления, способы его совершения», а также иные обстоятельства<sup>4</sup>. В связи с изложенным правильной представляется точка зрения А. И. Мурзинова, который полагает, что общественная опасность — это совокупное свойство всех признаков состава правонарушения<sup>5</sup>.

По вопросу об общественной опасности административного правонарушения в современной научной литературе мнения авторов разделились. Некоторые из них считают, что общественная опасность присуща только преступлениям. По наличию или отсутствию данного признака можно су-

<sup>1</sup> Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник для магистров. 5-е изд., М., 2013. С. 147; Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М., 2015. С. 77; Маркунцов С. А. О соотношении административно-правовых и уголовно-правовых запретов // Вопросы уголовного права. 2012. № 4 (59). С. 59.

<sup>2</sup> Иванов Н. Г. Общественная опасность деяния как онтологическая основа криминализации : монография. М., 2016. С. 37.

<sup>3</sup> Уголовное право России. Части Общая и Особенная : учебник /М. П. Журавлев, А. В. Наумов [и др.]. 5-е изд. М., 2004. С. 33.

<sup>4</sup> Уголовное право. Лекции проф. Д. А. Дриля. СПб., 1909. С. 193.

<sup>5</sup> Мурзинов А. И. Преступление и административное правонарушение. Общие черты и различия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 15.

дить и о виде совершенного правонарушения. Е. В. Епифанова отмечает, что административные правонарушения и гражданско-правовые деликты являются вредными для общества или конкретного лица, асоциальными, но не общественно опасными<sup>1</sup>. Н. Ф. Кузнецова также считает, что главное разграничительное свойство преступлений и проступков — общественная опасность. Она законодательно закреплена исключительно за преступными деяниями (ч. 1 ст. 14 УК РФ), а все правонарушения вредоносны, асоциальны в той или иной мере<sup>2</sup>.

В соответствии с другой точкой зрения административное правонарушение является общественно опасным, но в такой незначительной степени, что не позволяет причислить его к преступлениям. Иными словами, преступления и административные правонарушения имеют разную степень общественной опасности. Соответственно по степени общественной опасности и предлагается проводить ограничение преступлений от смежных с ними административных проступков<sup>3</sup>.

На основе анализа мнений, представленных в научной литературе, можно сформулировать некоторые обобщающие тезисы. Во-первых, очевидно, что преступления и административные правонарушения способны причинять вред общественным отношениям или создавать угрозу его причинения. Во-вторых, объем вреда, причиняемого преступлениями и административными правонарушениями, разный. Преступления причиняют общественным отношениям более существенный вред, что позволяет считать их общественно опасными. Административные правонарушения вследствие незначительности причиняемого ими вреда не являются общественно опасными деяниями, так как не достигают уровня опасности, свойственного преступлению. В-третьих, для того чтобы подчеркнуть отличие административного правонарушения от преступления степень его опасности правильно обозначать иным понятием, например, таким как «вредность» или «вредоносность», которые в настоящее время в основном и применяются в специальной литературе.

«Общественная опасность», «вредность», «вредоносность» относятся к оценочным понятиям, и, как справедливо заметил Ю. И. Ляпунов, это всего лишь игра слов, терминологическая схоластика, не несущая в себе содер-

---

<sup>1</sup> Епифанова Е. В. Общественная опасность как научная категория, законодательная дефиниция: история и современность : монография. М., 2012. С. 37.

<sup>2</sup> Кузнецова Н. Ф. Преступления и иные правонарушения // Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования МГУ им. М. В. Ломоносова, состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова 27—28 мая 2004 г. М. : Лекс Эст, 2005. С. 314.

<sup>3</sup> Авдеев Р. В. Отграничение состава преступления от административно правовых деликтов // Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Право. 2012. Вып. 9 (113). С. 434; Бикситова Ж. А. Административная ответственность : учеб. пособие. Оренбург, 2012. С. 31.

жательного начала<sup>1</sup>. Опирая оценочными понятиями, очень трудно отграничить преступления небольшой тяжести от смежных с ними административных правонарушений. Разделительную черту между ними должен провести законодатель, конструируя составы конкретных преступлений и смежных с ними административных правонарушений. Как уже было отмечено, общественную опасность преступления можно подчеркнуть с помощью объективных и субъективных признаков.

В действующем уголовном и административно-деликтном законодательстве можно найти примеры неудачного описания смежных составов. Например, ч. 1 ст. 254 УК РФ предусмотрена ответственность, в частности, за порчу земли вредными продуктами хозяйственной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, ядохимикатами и иными опасными химическими веществами, повлекшее причинение вреда окружающей среде. Частью 2 ст. 8.6 КоАП РФ установлена ответственность за порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами. Отграничить данное преступление от административного правонарушения можно по наличию или отсутствию общественно опасных последствий. В ч. 1 ст. 254 УК РФ в качестве обязательного признака объективной стороны состава преступления указаны общественно опасные последствия в виде вреда здоровью человека или окружающей среде. При этом очевидно, что действия, запрещенные ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ, также не могут обходиться без причинения вреда окружающей среде.

В целом законодатель придерживается рекомендаций, выработанных доктриной уголовного права, используя весь набор объективных и субъективных признаков для ограничения преступлений от смежных административных правонарушений.

Так, по предмету можно разграничить незаконные приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов (ст. 222 УК РФ) и административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.10 КоАП РФ. В ч. 1 ст. 222 УК РФ предметом преступления является огнестрельное оружие или огнестрельное оружие ограниченного поражения, а в ст. 20.10 КоАП РФ речь идет о незаконном изготовлении, продаже или передаче пневматического оружия.

Уничтожение редких, находящихся под угрозой исчезновения видов животных, занесенных в Красную книгу РФ либо охраняемых международными договорами, влечет административную ответственность по ст. 8.35 КоАП РФ. В смежном составе преступления, предусмотренном ст. 258.1 УК РФ, в качестве предмета преступления указаны только особо ценные дикие животные, занесенные в Красную книгу и (или) охраняемые международными договорами РФ. Перечень особо ценных видов диких

---

<sup>1</sup> Ляпунов Ю. И. Общественная опасность как универсальная категория советского уголовного права. М., 1989. С. 28.

животных утвержден постановлением Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 978 «Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226.1 и 258.1 УК РФ».

К признакам, которые указывают на общественную опасность деяния, можно отнести способ, последствия, вину, мотив, цель и др. По мнению Н. Ф. Кузнецовой, общественно опасные последствия являются ведущим кriminoобразующим признаком, позволяющим в большинстве случаев ограничивать преступления от иных правонарушений<sup>1</sup>.

Например, общественно опасные последствия в виде тяжкого вреда здоровью человека являются тем кriminoобразующим признаком, который разграничивает составы административного правонарушения (ст. 12.24) и преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 264 УК РФ. Причинение по неосторожности легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего в результате нарушения Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, влечет ответственность по ст. 12.24 КоАП РФ.

По наличию или отсутствию общественно опасных последствий в виде уничтожения или повреждения лесных насаждений или иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности следует ограничивать преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 261 УК РФ, от смежного с ним административного правонарушения (ст. 8.32 КоАП РФ). Пленум Верховного Суда РФ в п. 25 постановления от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» разъяснил, что, если неосторожное обращение с огнем или иными источниками повышенной опасности повлекло возникновение лесного пожара, но при этом последствия в виде уничтожения или повреждения лесных насаждений не наступили, содеянное не образует состава преступления, предусмотренного ст. 261 УК РФ, и при наличии соответствующих признаков может быть квалифицировано как административное правонарушение (например, по ч. 4 ст. 8.32 КоАП РФ).

Нередко затруднения, связанные с установлением в конкретном деянии кriminoобразующего признака, возникают при ограничении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167 УК РФ, от смежного административного правонарушения (ст. 7.17 КоАП РФ). Уголовная ответственность за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества наступает только в случаях причинения значительного ущерба гражданам или организациям. Понятие «значительный ущерб» раскрывается в Примеча-

<sup>1</sup> Кузнецова Н. Ф. Преступления и иные правонарушения // Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования МГУ им. М. В. Ломоносова, состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова 27—28 мая 2004 г. М., 2005. С. 314.

нии 2 ст. 158 УК РФ, если он причинен гражданину. В статьях гл. 21 УК РФ он определяется с учетом имущественного положения потерпевшего, но не может быть менее 5000 руб. При отсутствии значительного ущерба действия виновного лица образуют состав административного правонарушения — уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ).

Как уже отмечалось, по признакам субъективной стороны некоторые составы преступлений можно отграничить от смежных с ними административных правонарушений. Субъективная сторона преступления характеризуется тремя признаками: виной, мотивом и целью. Вина является обязательным признаком каждого преступления и, как известно, имеет две формы: умысел и неосторожность. Форма вины указывает на характер и степень общественной опасности преступления. Более опасными считаются умышленные преступления. В некоторых случаях законодательные конструкции составов преступлений и административных правонарушений позволяют провести их разграничение по форме вины.

Так, ч. 1 ст. 215.3 УК РФ предусмотрена ответственность за разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов, а также технологически связанных с ними объектов, сооружений, средств связи, автоматики и сигнализации. Статьей 9.10 КоАП РФ установлена ответственность за повреждение тепловых сетей, топливопроводов (пневмопроводов, кислородопроводов, нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов) либо их оборудования. Объективная сторона данного преступления и смежного с ним проступка имеют частичное совпадение, когда речь идет о повреждении нефтепроводов нефтепродуктопроводов или газопроводов.

Для того чтобы подчеркнуть общественную опасность преступления, предусмотренного ст. 215.3 УК РФ, отграничить его от административного правонарушения, законодатель применяет не один, а несколько объективных и субъективных признаков. Во-первых, в ст. 9.10 КоАП РФ определено сказано о том, что данное правонарушение может быть совершено только по неосторожности. Уголовно наказуемое приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродукторопроводов и газопроводов является результатом умышленных действий виновного лица, что видно из указания в статье на обязательные мотивы преступления (корыстные или хулиганские побуждения). Во-вторых, в качестве обязательного признака объективной стороны преступления указаны общественно опасные последствия — нарушение нормальной работы трубопровода или создание опасности его нормальной работы. Таким образом, отграничивать данное преступление от административного правонарушения необходимо по форме вины, мотиву преступления и общественно опасным последствиям.

Наличие определенного мотива или цели может существенно повышать степень общественной опасности правонарушения, переводя его из

категории административного проступка в преступление. В научной литературе можно встретить классификацию мотивов и целей, основанную на их морально-нравственной оценке. А. И. Рарог на основе данного критерия все мотивы и цели преступления дифференцирует на две большие группы: низменные и лишенные низменного содержания. Низменными считаются следующие мотивы: корыстный; хулиганский; кровной мести; национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды и др. К мотивам, лишенным низменного содержания, отнесены: месть, ревность, личная неприязнь, карьеризм<sup>1</sup>.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 154 УК РФ, и смежного с ним административного правонарушения (ст. 5.37 КоАП РФ) характеризуется незаконными действиями по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью. Оба состава относятся к категории формальных, что не позволяет провести их разграничение по объективным признакам, например, по наличию или отсутствию общественно опасных последствий. Отличие состоит в том, что уголовная ответственность наступает при условии, что незаконные действия по усыновлению (удочерению) детей, передаче их под опеку (попечительство), на воспитание в приемные семьи совершены неоднократно или с определенным мотивом — из корыстных побуждений. Наличие корыстного мотива придает действиям виновного лица характер общественной опасности.

Или другой пример. Статья 19.37 КоАП РФ предусматривает ответственность за неправомерное завладение государственным регистрационным знаком транспортного средства, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния. В соответствии со ст. 325<sup>1</sup> УК РФ уголовно наказуемое деяние также состоит в неправомерном завладении государственным регистрационным знаком транспортного средства. Отграничивают данное преступление от административного правонарушения только по признакам субъективной стороны — мотиву и цели. Неправомерное завладение государственным регистрационным знаком транспортного средства влечет уголовную ответственность, если указанные действия совершены из корыстной заинтересованности либо в целях совершения тяжкого или особо тяжкого преступления.

По нашему мнению, удачное законодательное решение найдено для ограничения уголовно наказуемой дискриминации от смежного административного проступка. Составы преступления (ст. 136 УК РФ) и административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.62 КоАП РФ, полностью совпадают по объекту посягательства и признакам объективной стороны. Разграничивать их необходимо по субъекту преступления. В ст. 136 УК РФ указан специальный субъект преступления — лицо, использующее

---

<sup>1</sup> Уголовное право России. Части Общая и Особенная : учебник /М. П. Журавлев, А. В. Наумов [и др.]. 5-е изд. М., 2004. С. 107.

для дискриминационных действий или бездействия свое служебное положение. Бессспорно, что руководитель, обладающий административно-хозяйственными или организационно-распорядительными полномочиями, способен, используя их, причинить более существенный вред правам и свободам человека и гражданина, чем лицо, не имеющее таких полномочий.

При взаимодействии уголовного и административно-деликтного законодательства могут возникать юридические коллизии, т.е. противоречия между нормами данных отраслей права. В. Р. Кисин и Ю. И. Попугаев отмечают, что в зависимости от формулировок, применяемых в административно-деликтном и уголовном законодательстве, некоторые коллизии являются очевидными (имеющими как смысловую, так и терминологическую, лингвистическую идентичность правовых норм), а другие — скрытыми (формулировки норм различаются терминологически, но совпадают по содержанию). Например, скрытая коллизия существует между ст. 7.19 КоАП РФ и ч. 3 ст. 158 УК РФ<sup>1</sup>.

В процессе правоприменения коллизии норм уголовного и административно-деликтного законодательства следует преодолевать путем правильного толкования сталкивающихся законодательных правил. Напомним, что в КоАП РСФСР 1984 г. существовало коллизионное правило, в соответствии с которым административная ответственность за правонарушения наступала, если они по своему характеру не влекли уголовной ответственности (ч. 2 ст. 10). В действующем КоАП РФ коллизионная норма отсутствует, что создает определенные трудности в практической деятельности и является причиной непрекращающейся научной дискуссии по вопросу о том, какой отрасли права следует отдать предпочтение, чтобы правильно квалифицировать деяние.

В научной литературе высказаны весьма интересные точки зрения по проблеме преодоления коллизий между нормами уголовного и административно-деликтного законодательства. Так, Л. В. Иногамова-Хегай считает, что «приоритет в решении вопроса о преступности и непреступности деяния принадлежал, принадлежит и должен принадлежать исключительно уголовному закону»<sup>2</sup>. Напротив, по мнению Е. А. Чуличковой, тот факт, что законодатель не включил в действующее законодательство коллизионную норму, которая содержалась в ч. 2 ст. 10 КоАП РСФСР, косвенно доказывает тезис, в соответствии с которым предпочтение следует отда-

---

<sup>1</sup> Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. 2013. № 2(22). С. 85—86.

<sup>2</sup> Иногамова-Хегай Л. В. Приоритет уголовного закона в конкуренции уголовно-правовых, административно-правовых и иных норм права // Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования МГУ им. Ломоносова, состоявшейся на юридическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова 27—28 мая 2004 г. М., 2005. С. 201.

вать административной ответственности. При этом, руководствуясь принципом гуманизма, нельзя также допускать того, чтобы привлекаемый к ответственности человек страдал по той причине, что законодатель не определился со степенью правовой охраны того или иного отношения<sup>1</sup>.

И. А. Больщова предлагает разрешать коллизии по правилу, предусмотренному уголовным законом о конкуренции общей и специальной норм. Должна применяться та из них, которая наиболее полно и детально раскрывает признаки совершенного посягательства, т.е. специальная норма. Она может быть как уголовно-правовой, так и административно-правовой нормой<sup>2</sup>.

По нашему мнению, преодолевать коллизии между смежными нормами уголовного и административно-деликтного законодательства следует на основе их системного толкования, применяя для разграничения видов ответственности объективный критерий — общественную опасность деяния, которая, как уже было сказано, обуславливается объективными и субъективными признаками.

Таким образом, следует признать, что единственным критерием, позволяющим отграничивать преступления от смежных административных правонарушений, является общественная опасность, а точнее ее количественный показатель — степень общественной опасности. Административные проступки характеризуются наименьшей степенью общественной опасности, которую для удобства можно обозначить иным термином — общественная вредность. Для характеристики общественной опасности присущей преступлению, применим весь набор объективных и субъективных признаков (предмет, способ, последствия, вина, мотив, цель и др.). Установив в процессе квалификации правонарушения наличие или отсутствие признаков, обуславливающих общественную опасность деяния, на практике можно успешно решать вопросы ограничения преступлений от смежных с ними административных правонарушений.

---

<sup>1</sup> Чуличкова Е. А. Уголовная и административная ответственность за смежные, аналогичные деяния? // Наука и современность. 2010. № 3-3. С. 312.

<sup>2</sup> Больщова И. А. Соотношение норм уголовного и административного законодательства: методологический анализ // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2014. № 4 (81). С. 117.

УДК 342

© Мамина О. И.

— кандидат юридических наук,  
доцент кафедры «Теория права и природоресурсное  
право» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## **К вопросу о теоретических представлениях в определении власти в обществе и роли судебной власти как вида государственной власти**

**Аннотация.** Всякое общество предполагает властное руководство им. Оно нуждается во власти как необходимом условии функционирования социальной системы, регуляторе общественной жизни людей, их поведения и взаимодействия в сфере общих интересов. Власть присуща любой организованной, более или менее устойчивой и целенаправленной общности людей. Она характерна как для классового, так и бесклассового общества, как для общества в целом, так и различных составных его образований.

В представленной статье на основе систематизации исторического опыта научных исследований и современных представлений научного сообщества по вопросу определения понятия власти, делается попытка осмысления данного явления и анализа роли судебной власти как одной из составляющих современной государственности.

**Ключевые слова:** теория государства; государство; власть; государственная власть; государственные органы; судебная власть; правосудие.

© Mamina O.

— candidate of legal sciences, associate professor «Theory of Law and Natural Resource Law» of Law Institute of the Russian University of Transport

## **To the question of theoretical representations in the definition of power in society and the role of judicial power as a form of state power**

**Abstract.** Every society assumes an authoritative leadership of it. It needs power as a necessary condition for the functioning of the social system, the regulator of people's social life, their behavior and interaction in the sphere of common interests. Power is inherent in any organized, more or less stable and

purposeful community of people. It is characteristic of both class and classless society, both for society as a whole and for its various constituent entities.

In the article presented, based on the systematization of the historical experience of scientific research and modern ideas of the scientific community on the definition of the concept of power, an attempt is made to understand this phenomenon and to analyze the role of the judiciary as one of the components of modern statehood.

**Keywords:** state theory; state; power; state power; state bodies; judicial power; justice.

Понятие «власть» относится к числу широко употребляемых: «власть семьи», «власть чувств», «власть разума», «власть денег», «власть религии», «судебная власть», «власть мафии», «партийная власть» и т.д.<sup>1</sup> При всей разнородности и неоднозначности этих понятий можно, однако, отметить одну объединяющую их характеристику: все они отражают отношения, в которых воля и действия одних господствуют над волей и действиями других<sup>2</sup>.

Каждая из разновидностей общественной власти имеет известное своеобразие, отличается специфическими особенностями. Вместе с тем всем им присущи общие черты, синтез которых позволяет дать характеристику власти как общей социальной категории.

Конечно, каждая форма проявления власти заслуживает внимания и изучения. И этим занимаются соответствующие научные дисциплины. Нас же интересует государственная власть, являющаяся ядром политической системы общества, ее организационным и регулятивно-контрольным началом. Государственная власть — это прежде всего власть политическая. Однако это не синонимы. Понятие политической власти шире понятия власти государственной, так как политическая деятельность осуществляется не только в рамках государства, но и в других составных частях социально-политической системы: партий, профсоюзов, международных организаций и т.д. Вместе с тем положение о том, что понятие государственной власти уже, чем понятие власти политической, и, соответственно, государственная власть является разновидностью последней, не раскрывает сущность самой государственной власти<sup>3</sup>.

В научной литературе, в зарубежной и отечественной, долгое время не было единого определения государственной власти. Такая ситуация объясняется не столько «социологической аморфностью» данного понятия,

---

<sup>1</sup> Черданцев А. Ф. Государственная власть и ее обоснование // Правоведение. 1992. № 2. С. 3—12.

<sup>2</sup> Афанасьев В. Человек и власть // Газета «Правда». 1994. № 133.

<sup>3</sup> Шапиев А. С. Теоретико-правовая характеристика института публичной политической власти // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 6 (66). С. 11.

сколько многогранностью власти как общественного явления<sup>1</sup>. В любом случае разгадка феномена власти, приращение всякого нового знания о власти и механизмах властоведения является едва ли не самой главной задачей в науке теории государства<sup>2</sup>.

Власть — это сложное, многоаспектное явление, которое естественно порождает множество подходов к его исследованию<sup>3</sup>. В юридической литературе власть рассматривается не только как функция руководства совместной деятельностью людей. Она характеризуется как организованная сила, обеспечивающая единство действий социальных образований и устойчивый порядок в обществе<sup>4</sup>. Кроме того, власть определяется как реальная способность отдельных лиц, социальных групп, классов, народа в целом осуществлять свою волю, навязывать ее другим с помощью специальных методов. Существуют и иные подходы к определению власти, которые отражают те или иные стороны этого комплексного и многообразного явления<sup>5</sup>.

Необходимость существования власти, как механизма поддержания порядка в общении между людьми, регулирующего отношения управляющих и управляемых, обосновывали еще Конфуций и Мо-Цзы. Конфуций признавал божественный характер происхождения власти. Следуя патриархальному ее пониманию, он уподоблял иерархическую власть императора над подданными отеческой власти старшего главы семьи или рода над младшими его членами<sup>6</sup>. Мо-Цзы придерживался более рационалистической концепции природы власти, явившись едва ли ни первым мыслителем, в самом общем виде высказывавшим идею ее «естественногопроисхождения» путем некого подобия «общественного договора»<sup>7</sup>. Из близкого Мо-Цзы взгляда на сущность политической власти исходил и Аристотель, утверждавший, что властный механизм необходим для организации и регулирования «общения между людьми», поскольку «верховная власть повсюду связана с порядком государственного управления...». Помимо этого, Аристотель (в отличие от Конфуция) разводил господскую и семейную

<sup>1</sup> Боровых О. В. К вопросу о понятии государственной власти // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2004. № 1. С. 92.

<sup>2</sup> Любашец В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Государственная власть: введение в общую теорию / под общ. ред. А. В. Малько. Ростов н/Д : Изд-во СКНЦ ВШ, 2003. С. 144.

<sup>3</sup> Малый А. Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. № 3. С. 94—99; Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907; Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894; Сорокин П. А. Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919; Хвостов В. М. Общая теория права. СПб., М. : Варшава, Вильнюс, 1914.

<sup>4</sup> Кожев А. Понятие власти. М. : Практис, 2006.

<sup>5</sup> Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология : учеб. пособие. М. : ОСЬ-89, 2002. С. 3.

<sup>6</sup> Конфуций. Суждения и беседы. М. : Феникс, 2006.

<sup>7</sup> Титаренко М. Л. Социально-политические идеи Мо-Цзы и школы моцзя раннего периода // Научные доклады высшей школы. Философские науки. 1965. № 6.

власть с понятием власти общественной или политической<sup>1</sup>.

Но уже в раннюю эпоху истории политической мысли была замечена и обратная сторона феномена власти. Тот же Аристотель (а позднее Монтескье) указывал на опасность злоупотребления властью лиц, ею наделенных, использования ими властных возможностей для своей частной пользы, а не для общего блага<sup>2</sup>. Рецепты преодолений властного отчуждения предлагались самые разные: от проектов «смешанной власти» (Полибий<sup>3</sup>, Макиавелли<sup>4</sup>), «разделения властей» (Локк<sup>5</sup>, Монтескье<sup>6</sup>), «сдержек и противовесов» (Джефферсон<sup>7</sup>, Гамильтон<sup>8</sup>) до идеи полной ликвидации системы государственно-публичной власти вместе с самим государством (Годвин<sup>9</sup> и Штирнер<sup>10</sup>, Бакунин<sup>11</sup> и Кропоткин<sup>12</sup>).

Ф. Гегель, определяя государственную власть как «всеобщую субстанциональную волю», для пользы гражданского общества и оптимизации управления считал необходимым известную специализацию власти, деля ее на законодательную, отражающую общие интересы, правительенную, связывающую общее с отдельными, особенностями случаями, и, наконец, княжескую власть, объединяющую все в единую систему государственного механизма<sup>13</sup>.

В Новое время понимание государственной власти как целесообразного механизма нашло развернутое обоснование в теории «общественного договора». Так, например, по мнению Т. Гоббса, общая власть «может быть воздвигнута только одним путем, а именно путем сосредоточения всей власти и силы в одном человеке или в собрании людей, которое большинством голосов могло свести все воли граждан в единую волю»<sup>14</sup>.

Идею «общественного договора» принимал и Ж.—Ж. Руссо, наделяя, однако, властью не единоличного государя-суверена, а народную ассоциа-

<sup>1</sup> Аристотель. Политика. Сочинения в четырех томах. Т. 4. М., 1984.

<sup>2</sup> Аристотель. Указ. соч.; Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. М. : Государственное издательство политической литературы, 1955.

<sup>3</sup> Полибий. Всеобщая история. М. : Прайм-Еврознак, 2004.

<sup>4</sup> Макиавелли Н. Избранные сочинения / пер. с итал. Г. Мурашевой и др. ; ред.-сост. Т. Г. Тетенькина. Калининград : Янтарный сказ, 2000.

<sup>5</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения в двух томах. Т. 2. М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960.

<sup>6</sup> Монтескье Ш. Л. Указ. соч.

<sup>7</sup> Шелдон Г. У. Политическая философия Томаса Джефферсона. М. : Республика, 1996.

<sup>8</sup> Контуры государственной власти США / под ред. Розали Таргонски. М., 2000 // <http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/outusgov.htm>; История политических правовых учений / под ред. В. С. Нерсесянц. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 385.

<sup>9</sup> Годвин У. Исследования о политической справедливости. М. : Изд-во АН СССР, 1958.

<sup>10</sup> Штирнер М. Единственный и его собственность. М. : Азбука, 2001.

<sup>11</sup> Бакунин М. А. Государственность и анархия. М. : ЭКСМО-ПРЕСС, 2001.

<sup>12</sup> Кропоткин П. А. Анархия, ее философия и идеал. М., 1906.

<sup>13</sup> Гегель Г. Ф. Политические произведения. М. : Наука, 1978.

<sup>14</sup> Гоббс Г. Сочинения. Т. 2 Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М. : Мысль, 1991.

цию, выражающую общую волю всего народа как равнодействующую частных воль людей<sup>1</sup>.

В советской же литературе одни авторы рассматривали власть как определенную функцию, присущую любому коллективу, обществу<sup>2</sup>, другие — как волевое отношение (властеотношение) властующего и подвластного субъектов<sup>3</sup>, третьи — как способность властующего (управляющего) навязывать свою волю другим лицам<sup>4</sup>, четвертые — как организованную силу, способную подчинять воле определенной социальной общности других людей<sup>5</sup>. Власть понимается также как управление, связанное с принуждением<sup>6</sup>. И, наконец, зачастую под властью понимается государство или его органы, осуществляющие власть.

Современные российские политологи, обобщая зарубежный и отечественный опыт в подходах к этой проблеме, на наш взгляд, высказывают большое количество очень ценных для мировой науки идей. Такие работы, как «Власть» В. В. Ильина<sup>7</sup>, «Власть как общественное явление» В. Н. Амелина<sup>8</sup>, работы Б. И. Краснова<sup>9</sup>, Г. А. Белова<sup>10</sup>, А. Г. Здравомыслова<sup>11</sup> и др.<sup>12</sup>, имеют принципиальное значение при рассмотрении вопросов, связанных с проблемой властных отношений.

При всем многообразии взглядов на власть многим из представителей различных течений общественной мысли присуща ее характеристика как авторитета, обладающего возможностью заставить повиноваться, подчи-

<sup>1</sup> Руссо Ж.—Ж. Об общественном договоре. М. : КАНОН-пресс, 1998.

<sup>2</sup> Азовин И. Е. Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления // Советское государство и право. 1968. № 3. С. 4; Королев А. И., Мушкин А. Е. Государство и власть // Правоведение. 1963. № 2. С. 15—26; Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967.

<sup>3</sup> Lang W., Wroblewsky J., Zawadski S. Teoria państwa i prawa. Warszawa, 1986. S. 55.

<sup>4</sup> Лазарев Б., Лукьянов А. Власть, демократия, самоуправление // Советы депутатов трудящихся. 1964. № 12. С. 110; Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970. С. 93; Тененбаум В. Э. Государство: система категорий. Саратов, 1971. С. 24.

<sup>5</sup> Корельский В. М. Власть. Демократия. Перестройка. М., 1990. С. 5.

<sup>6</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства. Основные институты и понятия. М., 1970.

<sup>7</sup> Ильин В. В. Власть // Вестник Московского университета. Серия 12. 1992. № 3-7.

<sup>8</sup> Амелин В. Н. Власть как общественное явление // Социально-политические науки. 1991. № 2.

<sup>9</sup> Краснов Б. И. Теория власти и властных отношений // Социально-политический журнал. 1994. № 3-6; Краснов Б. И. Власть как общественное явление // Социально-политический журнал. 1994. № 7-8.

<sup>10</sup> Белов Г. А. Институциональная система политической власти // Кентавр. 1996. № 4; Белов Г. А. Политология. М. : Наука, 1994.

<sup>11</sup> Здравомыслов А. Г. Социология конфликта. М. : Аспект пресс, 1996; Здравомыслов А. Г. Основы конфликтологии. М., 1997.

<sup>12</sup> Луман Н. Власть. М. : Практис, 2001; Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология : учеб. пособие. М. : ОСЬ-89, 2002; Чиркин В. Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9.

нить своей воле других людей<sup>1</sup>. Понимание власти как принуждения — одно из наиболее распространенных представлений о ней.

Действительно, власть требует подчинения. Но она вовсе не является непременно результатом только насилия, подавления одной личности другой<sup>2</sup>. Власть выступает в виде управления, управление — в виде власти. Но управление не есть функционирование власти. Управление, подчеркивал Б. И. Краснов, шире, чем власть. Власть — элемент управления, источник силы управления. Процесс управления представляет собой процесс реализации властной воли для достижения цели властителя. Управление же является средством, при помощи которого целенаправленное воздействие власти из возможности превращается в действительность<sup>3</sup>.

Как считает М. И. Байтин, власть безотносительно от форм своего внешнего проявления, в сущности, всегда принудительна, ибо, так или иначе, направлена на подчинение воле членов данного коллектива, господствующей или руководящей в нем единой воле<sup>4</sup>.

Отрицать то, что власть проявляется в процессе подчинения, принуждения воли какого-либо субъекта, было бы нелепо. Вместе с тем мы считаем, что сводить сущность властных отношений только к насилию и принуждению было бы неправильно. Государственная власть может добиваться своих целей различными средствами — идеологическим воздействием, экономическим стимулированием и иными косвенными способами, но только она обладает монополией на принуждение с помощью специального аппарата. К основным же способам проявления власти относятся господство, руководство, управление, организация, контроль<sup>5</sup>. Таким образом, власть — в общем смысле способность и возможность осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью какого-либо средства — авторитета, права, насилия<sup>6</sup>.

Учитывая вышеизложенное, можно согласиться с общим определением власти, данным И. Л. Петрухиным. Он определяет власть как целенаправленное воздействие человека, группы людей, государства на объект управления для удовлетворения своих потребностей и защиты своих интересов, осуществляемое путем принуждения или угрозы принуждения, а также и путем убеждения<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 1997.

<sup>2</sup> Зарицкий А. В. Место и роль политического принуждения в современной теории правового государства // Государство и право. 2004. № 2. С. 100.

<sup>3</sup> Краснов Б. И. Теория власти и властных отношений // Социально-политический журнал. 1994. № 3-6.

<sup>4</sup> Байтин М. И. Государство и политическая власть. Саратов, 1972.

<sup>5</sup> Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М., 1987. С. 68.

<sup>6</sup> Любашук В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Государственная власть: введение в общую теорию. Ростов н/Д : Изд-во СКНЦ ВШ, 2003. С. 146.

<sup>7</sup> Петрухин И. Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). М., 1999. С. 94.

Помимо своего назначения и методов воздействия, власть также предполагает структуру, через которую она реализуется. Свое регулирующее воздействие на общественную жизнь людей государственная власть оказывает через систему государственных органов, в деятельности которых она как бы находит свое материальное воплощение. Некоторые современные ученые, таким образом, рассматривают власть как «принадлежность определенного органа государства»<sup>1</sup>. Однако в демократическом правовом государстве, где вся полнота власти принадлежит народу, соответственно, государственная власть призвана выражать волю и обеспечивать коренные интересы всех членов общества. При этом власть организуется таким образом, чтобы обеспечить участие народа в управлении делами общества и государства<sup>2</sup>.

Так или иначе, главная обязанность государственной власти — признание, соблюдение и защита прав и свобод, чести и достоинства человека, ибо в демократическом государстве человек, его права и свободы — высшая ценность<sup>3</sup>.

Указанные принципы должны находить свое отражение в деятельности органов всех ветвей государственной власти. Особую роль они играют, когда речь идет о деятельности судов — органов судебной власти. Она включает учреждения, которые представляют собой самостоятельную структуру государственной организации, органы, обладающие всеми атрибутами государственной власти и наделенные исключительной функцией отправления правосудия.

Самостоятельное, независимое развитие судебной власти как одной из составляющих современной государственности — важнейшая идея современности. Безусловно, судебная власть в отдельных государствах не может действовать в отрыве от системы власти того или иного суверенного государства. Судебная власть — это особая власть, ее правовая природа такова, что в различных правовых системах она призвана осуществлять одну и ту же функцию — правосудия, защиты прав и свобод человека и гражданина, функцию контроля за тем, чтобы государство было ограничено правом в своих властных проявлениях. Для эффективного осуществления таких функций судебная власть в государстве не должна быть подчинена каким-либо иным властным структурам, она должна иметь самостоятельные механизмы воздействия на общественные отношения и государственное регулирование как в сфере правовой регламентации в целом, так и в сфере организации и деятельности самой судебной системы в

---

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. С. 10.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9.

<sup>3</sup> Придворов Н. А., Тихонова Е. В. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России. М. : ИД Юриспруденция, 2007. С. 19.

частности<sup>1</sup>.

Однако следует иметь в виду, что судебная власть не аккумулирует властные функции: это лишило бы ее главного свойства — служить справедливому разрешению споров и конфликтов, в том числе и тех, которые порождаются самими властными структурами в силу неправомерного использования власти или законно признаваемых за ними полномочий.

Кроме того, стоит отметить, что судебная составляющая государственной власти играет самостоятельную роль в жизни общества не только путем отправления правосудия, но и взаимодействуя с различными институтами общества в иных неправовых и правовых формах<sup>2</sup>.

Основной задачей и смыслом такого направления развития правосудия является не властный интерес судебной власти и ее амбиции в области управления обществом, но введение правового судебного влияния как на сам механизм государственной власти, так и на его деятельность в сфере управления обществом. Это гуманистическая идея — формирование и развитие в каждой государственной системе такого института, который был бы способен защищать общество, каждого человека от неправомерных действий государства и ограничить само государство как властную машину в его деятельности правом. При этом такой механизм должен состоять частью этого самого государства и, не нарушая принципа суверенного развития государственности, иметь возможность реализовывать основной принцип правового государства — ограничение государственной власти правом.

Правосудие — функция государственная. Судебная власть создана для разрешения на основе права самых разнообразных конфликтов, включая те, в которых участвует государство и его органы. Суды осуществляют контроль за публичной властью вплоть до контроля за конституционностью законов. Иначе говоря, одна из важнейших задач, возлагаемых правовым государством на правосудие, — не позволять публичным властям выходить за пределы «правового поля»<sup>3</sup>.

Механизмы судебной власти в современной государственности, ее место и роль в формировании цивилизованной системы отношений государства и общества, государства и личности имеют огромное значение. Стандартизация судебной власти — результат самоограничения государства, допускающего контроль над собой со стороны могущественного и независимого органа — суда, к деятельности которого, как правило, привлекается народ<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Гаджиев Г. А. Вместо предисловия // Самостоятельность и независимость судебной власти в Российской Федерации / под ред. В. В. Ершова. М. : Юристъ, 2006. С. 10.

<sup>2</sup> Ермошин Г. Т. Судебная власть как система органов государственной власти // Законодательство и экономика. 2004. № 4.

<sup>3</sup> Костров Г. Почему суд не становится третьей властью // Российская юстиция. 2001. № 12. С. 46.

<sup>4</sup> Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М. : ООО «ТК Велби», 2003. С. 4.

Таким образом, судебная власть учреждена для защиты общества от противоправного поведения отдельных лиц и организаций, охраны прав и свобод граждан, контроля за деятельностью других ветвей власти, обеспечивающего конституционность и законность их действий и решений. Судебная власть необходима для разрешения возникающих в обществе конфликтов. Тем самым судебная власть оказывает управляющее воздействие на общество в целом, что ведет к стабильности социально одобряемых отношений, прогрессу в экономическом, социальном и социокультурном аспектах общественного развития. Роль судебной власти особенно возрастает в периоды крупных социальных реформ. Она удовлетворяет потребности общества в справедливости, равноправии и защите граждан от противоправных посягательств, в том числе и от самих органов государственной власти.

Исключительно важное значение для уяснения природы и сущности судебной власти, определения ее места в общественной жизни имеет то обстоятельство, что народ в целом и государство, в частности, предоставляют ей право в определенных спорных ситуациях устанавливать так называемую юридическую истину, которая в сознании многих граждан приравнивается к истине абсолютной и, как известно из философии, совершенно недостижимой<sup>1</sup>. Однако каждый человек должен иметь твердую уверенность в том, что его обращение к судебной власти будет завершено справедливым решением, ибо защита прав и свобод человека, разрешение конфликтов и споров цивилизованными средствами — норма правового государства. Само существование судебной власти не просто как совокупности судебных органов, а как реального механизма правоограничения, способствует достижению этих целей.

---

<sup>1</sup> Колоколов Н. А. О праве, суде и правосудии: (избранное). М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. С. 98.

УДК 342

© Попова О. В.

— кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры «Финансовое право и налогообложение»  
Юридического института Российского университета  
транспорта (МИИТ), доцент Департамента правового  
регулирования экономической деятельности  
Финансового университета при Правительстве РФ

## **Отдельные аспекты установления конституционной системы обязанностей**

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены отдельные аспекты установления конституционной системы обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации можно разделить на два вида: 1) прямо установленные в нормах Конституции РФ; 2) вытекающие из норм Конституции РФ и в общем виде установленные в ином законодательстве. Вопрос о соотношении прав и обязанностей, об установлении баланса между ними требует дальнейшего исследования и законодательного решения. В заключении автор подводит итог, что правовую базу российской экономики формируют не только действующее законодательство, судебная система, но и исполнение судебных решений и актов иных органов. Автор поднимает вопросы установления основных обязанностей гражданина наряду с его правами. Эти предложения для современного законодательства РФ не бесспорны, поскольку некоторые из них, так или иначе, установлены в Конституции РФ.

**Ключевые слова:** права и свободы; соотношение прав; конституционные обязанности; уплата налога; судебная защита; механизм исполнения; решения судов; стандарты исполнительного производства; система обязанностей; конституционные обязанности; дисбаланс прав и обязанностей; установление основных обязанностей граждан.

© Popova O.

— candidate of law, associate professor,  
associate professor of the Department  
of Financial law and taxation of the Law Institute  
of the Russian University of Transport, associate professor  
of the Department of legal regulation of economic activity  
of the Financial University under the government  
of the Russian Federation

## Certain aspects of the constitutional system of duties

**Abstract.** This article discusses the constitutional responsibilities of man and citizen in the Russian Federation. Constitutional duties of a person and a citizen in the Russian Federation can be divided into two types: 1) directly established in the norms of the Constitution of the Russian Federation; 2) arising from the norms of the Constitution of the Russian Federation and in General established in other legislation. The question of the correlation of rights and obligations, the establishment of a balance between them requires further research and legislative solutions. In conclusion, the author summarizes that the legal basis of the Russian economy is formed not only by the current legislation, the judicial system, but also the execution of court decisions and acts of other bodies. The author raises the issues of establishing the main issues of the obligations of the citizen along with his rights. These proposals for the modern legislation of the Russian Federation are not indisputable, because some of them, one way or another, are established in the Constitution of the Russian Federation. But the idea of adopting an international instrument deserves support.

**Keywords:** rights and freedoms; the relationship of rights; the constitutional obligations; payment of tax; injunctive relief; enforcement mechanism; the decisions of the courts; standards of enforcement proceedings; system of duties; the constitutional obligations; the imbalance of rights and obligations; establishment of the basic obligations of citizens.

Система конституционных обязанностей граждан России характеризуется наличием в ее составе следующих подсистем: а) обязанности, направленные на обеспечение безопасности государства; б) обязанности, направленные на обеспечение личной безопасности, физического и психического здоровья населения; в) обязанности, направленные на обеспечение нравственного здоровья, образования и культуры граждан Российской Федерации; г) обязанности, направленные на обеспечение стабильного экономического развития государства и защиту частной собственности [1].

В настоящее время процессы, происходящие в современном обществе, отличаются сложностью и многообразием. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что за время возникновения социологии как науки сформировался не один десяток теорий и течений, которые пытаются предложить системное описание закономерностей развития социума [2].

Дисбаланс прав и обязанностей человека можно наблюдать в конституциях многих стран.

Аналогичная ситуация сложилась в настоящее время и в Конституции России. Восприняв европейский подход к правам человека, она унаследовала и соответствующую оценку обязанностей человека.

Конституция РФ строится на принципиально иных началах по сравнению с предшествующими российскими конституциями. Она признает ра-

венство прав и свобод каждого. Вместе с тем надо признать, что восприняв европейский подход к правам человека, современная Конституция России унаследовала и соответствующую оценку обязанностей человека.

В силу ч. 2 ст. 6 Конституции РФ каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности других лиц, предусмотренные Конституцией РФ.

Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации можно разделить на два вида: 1) прямо установленные в нормах Конституции РФ; 2) вытекающие из норм Конституции и прямо регламентированные в ином законодательстве.

Среди обязанностей первого вида следует, прежде всего, назвать норму ст. 57 Конституции РФ, которая предусматривает: «Каждый обязан платить налоги и сборы». Содержание этой обязанности и порядок ее исполнения подробно определяется специальным законодательством.

В развитие этой нормы в настоящее время принята развитая система законодательства.

Хотя Конституция РФ предусматривает, что налоги обязан платить каждый и что обязанности возлагаются в равной степени на всех, специальное законодательство не может не учитывать материальное положение, источники доходов и физическое состояние членов общества.

Как известно, налоги и сборы представляют собой платежи, которые субъекты экономической деятельности вносят в обязательном порядке и безвозмездно в доход государства и других органов публичного управления. В Российской Федерации, как и в других странах, налоги представляет собой мощный инструмент решения проблем, стоящих перед обществом: регулирование экономической деятельности, формирование государственного аппарата управления и принуждения, решение проблем отдельных граждан.

Согласно п. 2 ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) под налогом понимается индивидуальный безвозмездный платеж, взыскиваемый с физических и юридических лиц в доход государства.

Налоги и сборы, по крайней мере, частично, возвращаются непосредственно населению в виде бесплатного образования, бесплатного здравоохранения и отдыха, пособий и льгот, строительства дорог, благоустройства территорий и т.д.

Действующая в настоящее время система установлена НК РФ. Налоги и сборы подразделяются на федеральные, региональные и местные (ст. 12 НК РФ). Федеральные налоги и сборы обязательны к уплате на всей территории РФ, если иное не предусмотрено Кодексом. Согласно ст. 15 НК РФ к федеральным налогам относятся: 1) налог на добавленную стоимость; 2) акцизы; 3) налог на доходы физических лиц; 4) налог на прибыль организаций; 5) налог на добычу полезных ископаемых; 6) водный налог; 7) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; 8) государственная пошлина. Регио-

нальными налогами признаются налоги, которые установлены НК РФ и законами субъектов РФ и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов.

В силу ст. 14 НК РФ к региональным налогам относятся: 1) налог на имущество организаций; 2) налог на игорный бизнес; 3) транспортный налог.

Местные налоги устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Согласно ст. 15 НК РФ к местным налогам и сборам относятся: 1) земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц; 3) торговый сбор.

В силу п. 2 ст. 18 НК РФ к специальным налоговым режимам относятся: 1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог); 2) упрощенная система налогообложения; 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции; 5) патентная система налогообложения.

Пункт 2 ст. 8 НК РФ гласит, что под сбором понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

В силу п. 1 ст. 44 НК РФ обязанность по уплате налога или сбора возникает, изменяется и прекращается при наличии оснований, установленных НК РФ или иным актом законодательства о налогах и сборах. Обязанность уплатить налог возникает с момента появления установленных законодательством о налогах и сборах обстоятельств, предусматривающих уплату данного налога или сбора. Обязанность исполняется самим налогоплательщиком или плательщиком сборов. В случае неисполнения этой обязанности добровольно взыскание осуществляется в принудительном порядке — исполнением судебных решений и актов иных органов занимается ФССП России.

В силу ст. 58 Конституции РФ «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам». Смысл этой обязанности конкретизируется не только специальным экологическим законодательством, но и уголовным и административным законодательством, которое устанавливает санкции за причинение вреда отдельным природным объектам.

«Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации», — устанавливает ч. 1 ст. 59 Конституции. Как и в предыдущих случаях, специальное законодательство регламентирует порядок исполнения гражданами данной обязанности.

К числу обязанностей, имеющих важное социальное значение, следует отнести содержание ч. 3 ст. 44 Конституции РФ: «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры».

Конституционные обязанности, которые прямо не названы в Конституции РФ, но непосредственно вытекают из его содержания, составляют вторую группу.

Нормы Конституции РФ о правах и обязанностях отражают акценты, сложившиеся в соответствующих международных актах. Так, во Всеобщей декларации прав человека предусмотрено лишь, что каждый человек имеет обязанности перед обществом (п. 1 ст. 29).

Понимание прирожденного характера прав и свобод, принадлежащих человеку, освобождает его от чрезмерной зависимости от государства, позволяет ему отстаивать свои права от каких бы то ни было посягательств [3].

Отсутствие симметрии между правами и обязанностями человека ведет к тому, что в обществе развиваются тенденции иждивенчества и паразитизма. Для значительной части населения нормой становится ориентация исключительно на собственные материальные потребности и даже на отказ от некоторых базовых ценностей. Значительная часть молодых людей отказывается заводить семью, дабы не принимать на себя забот, связанных с обустройством совместной жизни, рождением и воспитанием ребенка. В результате, многие дети рождаются и воспитываются в неполной семье.

Одним из способов устранения асимметрии в общественных отношениях является признание за каждым человеком не только его прав и свобод в обществе, но и установление его обязанностей по отношению к обществу, причем, в том числе и обязанностей по отношению к себе. Прямо в законодательстве должны быть предусмотрены обязанности учиться, повышать свою квалификацию, трудиться, беречь свое здоровье, создавать семью и растиать детей и т.д.

Эти предложения для современного законодательства РФ не бесспорны, поскольку некоторые из них так или иначе установлены в Конституции РФ.

## **Литература**

1. Панов, А. П. Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2008.
2. Кравченко, С. А. Социология: парадигмы через призму социологического воображения : учебник. — М., 2007.
3. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. — М., 1999.

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.9.02:343.98

© Суденко В. Е.

— кандидат юридических наук, доцент кафедры  
«Уголовное право, уголовный процесс  
и криминалистика» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## Организованная преступность и некоторые парадоксы борьбы с нею

**Аннотация.** Рассматриваются отдельные аспекты организованной преступности, действующей в сфере экономической деятельности, в том числе на объектах транспортной инфраструктуры. Обозначены некоторые дестабилизирующие официальную экономическую деятельность факторы, позволяющие организованной преступности незаконно приобретать за бесценок наиболее эффективные производственные мощности. Показаны результаты пресловутой приватизации, породившей едва ли не класс олигархов, приближенных к властным чиновникам самого высокого уровня.

**Ключевые слова:** организованная преступность; коррупция; взяточничество; экономические преступления; транспортная инфраструктура; уголовное законодательство; органы государственной власти; приватизация.

© Sudenko V.

— associate professor of the department  
«Criminal law, criminal process and criminalistics»  
of Law Institute Russian University of transport

## Organized crime and certain paradoxes in the fight against it

**Abstract.** Some aspects of organized crime operating in the sphere of economic activity, including objects of transport infrastructure, are considered. The official indicated some of the destabilizing economic activity, the factors that allow organized crime to illegally at to acquire for a song the most efficient production capacity. The results of the notorious privatization, which gave rise to almost a class of oligarchs close to the government officials of the highest level.

**Keywords:** organized crime; corruption; bribery; economic crimes; transport infrastructure; criminal legislation; public authorities; privatization.

Противодействие государства организованной преступности — одна из первоочередных задач, стоящих перед органами государственной власти любой страны. Особую озабоченность вызывает деятельность криминальных формирований на объектах транспортной инфраструктуры, что связано с массовыми перевозками пассажиров и грузов. Внедрение организованной преступности на объекты транспортной системы может не только угрожать, но и привести к самым тяжким последствиям с гибелью людей, разрушением транспортных средств и сооружений. Помимо этого, сложившаяся на сегодняшний день ситуация с организованными преступлениями в их современных границах и формах представляет реальную угрозу безопасности любой страны, устоям общества и государства, что прямо относится и к нашей стране, где организованная преступность посягает на сами основы Российского государства. Масштабы преступной деятельности широко распространенных преступных формирований стали такими, что проблема борьбы с организованной преступностью выступает в качестве первоочередной, которая требует целого комплекса мер государственного и общественного противодействия, для чего в первую очередь должна выступать политическая воля руководства страны.

В последние десятилетия ситуация с организованной преступностью не только не стабилизировалась, но, к сожалению, имеет явную тенденцию к обострению, что сопровождается значительным ростом количества тяжких преступлений, прежде всего, в сфере экономики и экономической деятельности. А транспортная отрасль является одной из наиболее успешных и в том числе важнейших для жизни страны, отраслей экономики. Статистика последних лет ежегодно регистрирует в Российской Федерации около 2,5 млн преступлений. Провозглашение со стороны руководителей правоохранительных органов о якобы снижении количества совершенных преступлений является ничем иным, как попыткой скрыть действительное состояние преступности в стране, «замазать глаза» общественности, поскольку так называемое снижение происходит за счет декриминализации некоторых преступных деяний или либерализации уголовной ответственности. В связи с этим вызывают глубокие сомнения законодательные инициативы в области определения наказания за преступные деяния в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ), когда подавляющее большинство этих преступлений отнесены к преступлениям небольшой или средней тяжести. И это притом, что именно экономические преступления наносят громаднейший, несравнимый с общеуголовными преступлениями, ущерб и государству и населению. Помимо этого, необходимо обязательно учитывать то, что экономические преступления в своем подавляющем большинстве совершаются преступными организованными группами, преступными сообществами и иными преступными формированиями, т.е. относятся к организованной преступности, включившейся в экономическую деятельность, прежде всего в теневую деятельность либо

в деятельность прямо запрещенную российским законодательством [1].

На этом фоне вызывающее выглядит решение власти ограничить применение содержания под стражей как процессуальной меры пресечения к лицам, виновным в совершении экономических преступлений, а также применение к ним наказания в виде лишения свободы [2]. Сюда же относится почти запрет на вмешательство соответствующих органов в виде привлечения к уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности, когда одной из сторон является предприниматель. В настоящее время сложился особый организационно-правовой механизм возбуждения уголовного дела, применения содержания под стражей как меры пресечения, домашнего ареста, ограничения в порядке прохождения приговора, освобождения от уголовной ответственности и прекращения уголовных дел по преступлениям в сфере экономической, прежде всего, предпринимательской деятельности, что предусмотрено ст. 76.1 УК РФ, а также ст. 28.1 УПК РФ. Это привело к тому, что особое применение уголовного закона — запрет на заключение под стражу как мера пресечения — распространяется на кражи, мошенничества всех видов, присвоение вверенного имущества или его растрату, незаконное предпринимательство, легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и многие другие преступления, предусмотренные статьями гл. 22 УК РФ, в том числе уклонение физического лица или организации от уплаты налогов и сборов. Пленум Верховного Суда РФ своим постановлением от 15 ноября 2016 г. № 48 разъяснил порядок и правила неприменения заключения под стражу лиц, совершивших указанные выше преступления [3]. Этот порядок распространяется не только на преступления небольшой и средней тяжести, но и на тяжкие преступления.

Такая политика «противодействия» преступности, в том числе организованной в сфере экономической и предпринимательской деятельности, приводит, да уже и привела, к резкому ограничению публично правового вмешательства государственных органов в предпринимательскую деятельность, даже при совершении предусмотренных УК РФ преступлений.

Организованная преступность — глубоко латентное явление, фактические масштабы которой во много раз превышают официальные статистические данные. Ее внедрение в экономику нашей страны, а следом за этим и в политику представляет особенную опасность для существования государства как такового, чему самым активным образом способствует коррупция почти во всех без исключения ветвях власти, как по вертикали, так и по горизонтали. Это, а также активное распространение российской организованной преступности за границы нашей страны, ее высокая активность в отмывании преступно добытых денежных средств (капиталов), в торговле наркотиками, оружием, в противозаконном перемещении через границы других людей для целей проституции либо для целей уклонения от уголовной ответственности и т.п., серьезно подрывает международный

авторитет страны.

Следует полностью согласиться с В. В. Лунеевым, который еще в 1997 г. писал, что «...после глобальной военной опасности над человечеством висят две другие — экологическая и криминальная» [4] (курсив наш — В. С.). Действительные угрозы для национальной безопасности страны со стороны организованной преступности предопределили включение в борьбу с ними органов ФСБ России, что в свое время в некоторой степени способствовало определенному сдерживанию обвального роста организованной преступности в стране и в значительной мере хоть как-то воспрепятствовало неуклонному перерастанию нашей страны в мафиозное государство.

Говоря об организованной экономической преступности, в том числе в сфере транспорта, отметим, что она относится к высокоинтеллектуальному социальному явлению, опирающемуся на полученную от государства высококачественную образованность ее субъектов, на их глубокие знания, умение и навыки выстраивать преступные технологии и проекты на основе экономических отраслей науки; на творческой изощренности финансовых комбинаций, на современных технологиях бизнеса, изобретательном применении рыночных механизмов и институтов гражданского, налогового, административного, уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права.

Экономическая организованная преступность не только в нашей стране, но и в других странах, представляет явление, подрывающее экономическую основу государства, причиняющее громаднейший вред и ущерб интересам подавляющего большинства российского населения, а также населения других государств, поскольку она имеет широкие международные связи с зарубежной организованной преступностью.

Главным условием существования экономической организованной преступности является, по нашему мнению, ее сращивание с властью, коррумпированным государственным аппаратом всех уровней снизу доверху, политической элитой общества (социальному слоем, который сам себя провозгласил элитой), что создает этому социальному явлению определенную, а нередко и весьма серьезную непробиваемую защиту от любого контроля (не говоря уже о действенном контроле) со стороны общества и государства.

Экономическая организованная преступность весьма часто предусматривает ее союз с организованными преступными группами и сообществами общеуголовной направленности для целей использования приемов, методов, способов, сил и средств последней в своей экономико-преступной деятельности.

Организованная преступность в сфере крупного бизнеса имеет устойчивую тенденцию к транснациональным и межрегиональным масштабам криминальной деятельности. Экономическая организованная преступность неизбежно приводит к самым разрушительным последствиям для государства, которые приобретают стратегический характер.

Распад Советского Союза и появление Российской Федерации привели к беспримерным количественным и качественным размерам организованной преступности, поражающей своими масштабами весь мир. После того, как был провозглашен лозунг «Берите суверенитета столько, сколько проглотите», начали воплощаться совершенно не продуманные и не осмыслиенные концепции переустройства жизни общества, реализовываться скороспелые программы реформирования страны. Но наиболее трагичными для народа и общества стали преобразования в экономике, движущейся, якобы, к капитализму, но приведшие к тому, что прежнее, в определенной степени успешное, государство надломилось, выпустило из своих рук не только основные рычаги законодательной, исполнительной и судебной власти в центре, но и на местах. В результате этого Россия оказалась в хвосте процессов в решающих сферах и областях жизни международного сообщества. Россия, прежде довольно сильное суверенное государство, пользовавшееся авторитетом во всем мире, обезоружила сама себя тем, что, по сути добровольно, в угоду пришедшему к власти конъюнктурщикам, дистанцировалось от экономики, передав ее решение в руки временщиков, смотрящих на все происходящее лишь с точки зрения получения в свою собственность как можно больше материальных благ и дивидендов в виде заводов, фабрик, банков, сырья и т.п. Отсутствие своеевременной государственной программы борьбы с организованной преступностью, как и с преступностью в целом, означает, что такое государство в лучшем случае может вести борьбу только с отдельными преступниками, в том числе и совершающими экономические преступления, иногда даже привлекая их к уголовной ответственности, однако оно не способно эффективно противостоять преступности вообще, в том числе самой опасной для любой страны — организованной.

Российское государство, отодвинутое на обочину экономических преобразований, усилиями олигархов превратилось в орудие преступной приватизации самой рентабельной государственной собственности, которая за бесценок или по чисто символическим ценам, никак экономически не обоснованным, перешла в частные руки приближенных к членам «семьи». Проведенный некоторыми учеными и экономистами анализ продаж 500 крупнейших объектов государственной собственности на чековых аукционах выявил ошеломляющие результаты. Осуществленная российским правительством и президентом страны политика продажи за пресловутые чубайсовские чеки крупнейших государственных комбинатов, заводов, фабрик, промыслов привела к развалу всей без исключения промышленности России и обогащению ограниченной кучки причастных к продаже чиновников, чаще всего приобретавших указанные объекты на подставные фонды, компании или на подставных лиц.

Как заявил С. Степашин, возглавлявший Счетную палату РФ, осуществлению приватизации не предшествовали описания объектов государственной собственности, не проводилась их оценка, что дало возможность

чиновникам, выполнившим эту работу, оценивать приватизируемые объекты по своему усмотрению (как правило, в пользу будущих собственников). Вследствие этого после приватизации огромные активы приватизируемой собственности перенаправлялись в офшорные зоны, подальше от будущего российского контроля. Именно поэтому большая часть активов Российской Федерации, как правило, не вовлечена во внутрихозяйственный оборот, либо они не отражаются в легальном обороте, а поэтому происходит значительное занижение внутреннего валового продукта.

Проведенные в последнее время исследования социального, политического и экономического положения в нашей стране выявили некоторые факторы, непосредственно способствующие росту криминогенности общества и, как следствие, расширению организованной преступности. Это привело к тому, что сформировались и другие угрозы безопасности нашей страны и ее населения со стороны преступных формирований. Внутренние и внешние факторы, определяющие угрозы безопасности государства и создающие условия росту организованной преступности, ставят под вопрос само существование нашего Отечества. Основным же фактором является значительное ослабление политической власти в стране особенно в начале 1990-х гг., что привело к утрате государством значительной части своей ведущей роли в обществе и своей суверенной политической силы. Особенно наглядно это проявилось среди органов безопасности и правопорядка, которые за 10—15 лет прошли через различные реорганизации, сокращения, переименования и т.п. Результатом такой политики государства относительно органов безопасности и правопорядка стало увольнение десятков тысяч настоящих профессионалов борьбы с преступностью всех видов, что значительно подорвало правоохранительный потенциал специальных служб. Ухудшение социальной защищенности сотрудников правоохранительных органов и структур органов безопасности, значительное осуждение их материального положения, весьма тревожное постоянное сокращение субсидирования их деятельности привело к утрате многими сотрудниками заинтересованности в эффективности и пользе их работы.

Вследствие значительного ослабления государственного организующего воздействия на общество происходит усиление влияния чиновников, инфицированных коррупционными проявлениями, с одновременным резким снижением доверия со стороны подавляющего большинства населения к органам государства — законодательным, исполнительным, судебным, которые изначально призваны обеспечивать безопасность и государства, и общества, и населения, и даже отдельно взятого человека.

Попытаемся назвать факторы, предопределяющие рост организованной преступности.

Во-первых, это практика разработки и принятия законов и других правовых актов органами законодательной и исполнительной власти в обход криминологической экспертизы, без учета мнений науки, а лишь в угоду

заинтересованным субъектам. К примеру, в свое время ввели повышенные ставки таможенных пошлин, и это «содействовало» увеличению масштабов коррупции как в таможенных органах, так и в органах управления, которые связаны с внешнеэкономической деятельностью.

Во-вторых, повсеместное появление и увеличение коррупции в органах государственной власти всех уровней — от низа до самого верха, что стало «отличной» базой для подпитывания и самовоспроизведения организованной преступности. Сказанное подтверждается сопротивлением принятию законов «О борьбе с коррупцией», «О борьбе с организованной преступностью», «Об основах государственной службы Российской Федерации» со стороны лоббистов, действовавших и действующих в интересах узкого круга высших чиновников страны и их приближенных, но никак не в интересах государства и его народа. Кроме того, в некоторых органах государственной власти появились целые кланы коррумпированных руководителей, лоббирующих такие законы, указы и постановления, которые направлены на создание условий, используемых узким кругом лиц в целях вряд ли правомерного их обогащения, но никак не на отстаивание интересов государства и народа.

К указанным факторам следует отнести и бездействие принимаемых правовых актов, например, обязывающих декларировать доходы и собственность не только высших правительственные чиновников, но и руководителей государственных вузов и других организаций и учреждений. Всем известны случаи, когда чиновники в открытую говорят об отказе от декларирования, ссылаясь на вмешательство этим самым в их личную жизнь. Примером этого служат высказывания бывшего руководителя РДЖ, в конечном итоге отстраненного от руководства, но получившего за половину года его работы в 2015 г. огромную сумму премиальных (как писали в Интернет около 97 млн руб.).

Участие государственных служащих всех без исключения уровней в потрясший весь мир и тем более россиян передел собственности — немаловажный фактор, провоцирующий их на противозаконные сделки. Именно вышеуказанные лица, от которых зависел и зависит в настоящее время передел собственности, его приватизация и деприватизация, «кровно» заинтересованы в затягивании принятия важных законов по борьбе с коррупцией и ее детищем — организованной преступностью, законов и иных решений, направленных на создание дееспособных и сильных правоохранительных органов и спецслужб. Даже если и принимаются такие нормативные правовые акты, то все важное и полезное из них выхолащивается не без помощи заинтересованных в этом деятелей. Именно такие лица были инициаторами принятия 8 декабря 2003 г. закона, которым из УК РФ упразднено такое наказание, как конфискация имущества, и принятие спустя несколько лет дополнений в уголовный закон о конфискации в виде иной меры уголовно-правового характера. Как работает гл. 15.1 УК РФ, именуемая «Конфискация имущества» и содержащаяся в разд. VI УК РФ —

иные меры уголовно-правового характера, показывает уголовное дело в отношении «Оборонсервиса» и результаты его судебного рассмотрения, а также скоропалительное условно-досрочное освобождение главной фигурантки этого дела с возвращением всего, на что был первоначально наложен арест. Именно причастные к незаконному получению в личную собственность бывшей государственной (всенародной) собственности выступали и выступают в настоящее время своего рода «защитниками» отказа от конфискации имущества как уголовного наказания, поддерживаемые высшими должностными лицами страны, говорящими, что конфискация нам не нужна, поскольку очень сложно найти имущество, которое может быть конфисковано. Получается, что намного проще отменить конфискацию как меру уголовного наказания, чем потребовать от соответствующих органов и их служб принимать меры к установлению такого имущества и его последующего конфискации в доход государства. И такая политика, безусловно, радует тех, кто причастен к криминальному получению огромных размеров имущества, поскольку такое имущество уже вряд ли обратят в доход государства.

Отметим и отсутствие в законодательстве РФ ответственности вплоть до уголовной за нарушение преступной приватизации ранее всенародного имущества страны. О нарушении приватизационных правил свидетельствуют многочисленные факты баснословного занижения балансовой стоимости приватизируемых объектов, сговор о противозаконном разделе имущества, значительное снижение стоимости предприятий, умышленное злостное нарушение правил организации конкурсов и аукционов и их проведения, продажа в собственность или предоставление в аренду с последующим выкупом объектов, запрещенных к приватизации законом. Существующие способы осуществления политики отъема у государства средств производства и ее результаты подтверждают провал политики по созданию среднего класса — опоры и гаранта стабильности любого режима. Российская власть имущих настолько почувствовала себя «неприкасаемой» в деле присвоения собственности, что бесцеремонно отказалась от необходимости поделиться всенародной собственностью с широкими массами населения, длительное время создававшими ее. Повторяется ситуация, которая сложилась в России в период с 1861 г. после отмены крепостного права и длилась вплоть до 1917 г. Ее результат известен всем — революционный переворот 1917 г.

Несовершенство уголовного и банковского законодательства и неспособность финансовых институтов к рыночным условиям хозяйствования привели к использованию банковских учреждений в целях накопления первоначального капитала противозаконными способами. Хищения денежных накоплений с использованием подложных документов приобрели массовый характер. Это же относится и к незаконному получению и нецелевому использованию льготных кредитов, бесконтрольному со стороны государства переливу капиталов в зарубежные банки и теневой экономи-

ке, биржевым валютным спекуляциям, отмыванию преступно добытых денег, а во главе всего этого стоит взяточничество, связанное с выдачей кредитов, наличных денег, открытием расчетных счетов, ускорением прохождения финансовых документов и другие нарушения, тесно связанные с преступлениями.

Отметим и недостатки контроля при выделении и расходовании льготных государственных кредитов и отсутствие ответственности за их нецелевое использование, что привело к их оседанию в коммерческих банках с последующим их конвертированием и выводом за рубеж. Большинство же виновных в этом либо уехали за границу и живут там припеваючи во дворцах, приобретенных на незаконно полученные и невозвращенные кредиты, либо остались в России, получив при этом довольно высокие государственные должности или должности в негосударственных учреждениях с контрольным пакетом акций государства.

Российское налогообложение направлено не на развитие предпринимательства, а на его удушение, что толкает предпринимателей на сокрытие доходов и сокращение вложений в развитие своего бизнеса. А сокрытые доходы присваиваются преступным сообществом, что укрепляет финансово-материальную основу организованной преступности.

Задержки в реформировании системы государственного управления, в том числе государственной службы, привели к широкому распространению коррупции в органах власти и управления всех уровней. При этом имеет место острое противостояние различных политических сил друг другу и всей системе власти, резкое падение доверия граждан к государственным органам власти в целом, к органам управления, в том числе к правоохранительным, к судебной власти, в частности, что способствовало широчайшему распространению правового нигилизма. Отсутствие наступательности государства на преступность, борьбы за отставание государственных мероприятий от динамики преступной ситуации в стране, осуществление борьбы лишь со следствием при сохранении причин, порождающих преступное поведение, и условий, способствующих совершению преступлений, т.е. деятельность лишь после совершения преступлений, оказали и оказывают существенное влияние на развитие и распространение организованной преступности. По нашему мнению, распространению организованной преступности способствовали и способствуют следующие объективные и субъективные обстоятельства:

- неоднократные реорганизации и реформирование системы правоохранительных органов, в том числе и органов безопасности;
- отсутствие координации и взаимодействия спецслужб и правоохранительных органов в борьбе с преступностью, что выражается в размытости компетенции тех или иных органов, осуществляющих борьбу с преступлениями. Все это приводит к раскоординированности принятия решений и действий правоохранительных и иных органов различных уровней (центральных, субъектов РФ, местных) и их недостаточное финанси-

рование;

- отсутствие общегосударственной концепции и соответствующей программы борьбы с организованной преступностью, а не только с преступностью вообще;

- запаздывание формирования государственно-национального обустройства страны, приведшее к широкому распространению организованной вооруженной преступности и террористических формирований на межнациональной основе, а также к росту этнических преступных групп, которые начали действовать на территории РФ;

- не всегда определенный статус и обустройство российской государственной границы способствовал росту активности контрабанды оружия, наркотиков, различного сырья и товаров, далеко не всегда мирного и достойного предназначения.

Немаловажную негативную роль играет и мнение высоких государственных чиновников и довольно известных правоведов о том, что преступность вообще и организованную преступность необходимо координировать, а не бороться с нею. Но они не раскрывают содержание такого «координирования», пытаясь объяснить это общими фразами типа того, что никогда, ни в одном государстве еще не смогли победить преступность и ее вообще победить невозможно. Возникает мысль, а не пытаются ли указанные лица такими рассуждениями в определенной степени оправдывать преступность? Мы не говорим, что они отрабатывают «свои тридцать сребренников», ни в коем случае, но сомнения в их искренности все же возникают.

Вследствие недостаточно эффективного социального контроля за организованной преступностью, а вернее недостаточно решительная, а то и отсутствующая борьба с нею по вышеназванным причинам позволяют этому явлению полностью реализовывать свои криминальные интересы, расширяясь все шире, проникая все глубже в экономику и политику и обогащаясь все больше.

В качестве движущей силы деятельности организованной преступности и ее мафиозных структур выступает стремление получать сверхприбыли в самые короткие сроки и такими способами и методами, которые позволяют избежать государственного контроля. Именно наличие потенциальных источников преступных сверхдоходов и становится основным условием порождения, функционирования и дальнейшего расширения организованной преступности, особенно экономической направленности, в виде организованных преступных групп и преступных сообществ.

Одним из серьезных факторов, которые оказывают значительное влияние на состояние противодействия организованной преступности, является недостаточная эффективность деятельности всех без исключения правоохранительных органов. Помимо этого, к причинам, способствующим недостаточной борьбе с организованной преступностью, необходимо также отнести:

— пробелы в уголовном, уголовно-процессуальном, таможенном, налоговом законодательстве, снижающие эффективность борьбы с преступностью в целом и с ее организованными формами в том числе. Думается, что, прежде всего, необходимо повысить объективность расследования уголовных дел и их рассмотрения в судах, а также сместить акцент на защиту потерпевших, в том числе и государства, поскольку от «экономических преступников» страдают в первую очередь интересы государства. Пока же в нашей законодательной действительности на первое место выдвигается забота о преступнике, о его правах (но не обязанностях), о его чести и достоинстве (достоинство преступника!?), но не о тех, кто пострадал от преступления;

— продажность некоторых СМИ, защищающих справедливо и законно обвиняемых и осужденных за совершение преступлений, в том числе участников организованных преступных групп, и таким путем формирующих общественное мнение относительно таких лиц. Примеров этому более чем достаточно, это и дело ЮКОСА, когда даже депутаты Государственной Думы подключались к защите и продолжают защищать Ходарковского и его команду, и другие факты;

— разработка искусственных, но весьма существенных препятствий в борьбе с организованной преступностью, когда в обществе не только существует, но и прославляется «каста неприкосновенных» в виде депутатов, судей, прокуроров и пр. В отношении таких лиц невозможно даже проводить оперативно-розыскные действия без согласия на то вышестоящих прокуроров, коллегий судей, органов представительной власти, т.е. их прямых руководителей. О проверке противоправной деятельности таких лиц становится сразу известно им самим, и они срочно предпринимают меры противодействия самого различного характера. И растиражированные случаи задержания высокопоставленных чиновников и других «неприкасаемых» — это капля в море, вершина айсберга в сравнении с их количеством, давно подпадающим под основания привлечении их к уголовной ответственности. Но даже задержание таких лиц и привлечение их к уголовной ответственности (с избранием меры пресечения в виде домашнего ареста, а иногда залога) еще не гарантирует доведение уголовных дел против них до суда, как не гарантирует их осуждение по первоначально объявленному обвинению;

— довольно большое количество сотрудников правоохранительных органов коррумпированы, они обеспечивают «крышевание» не только коммерческих структур, но нередко и преступных группировок общеуголовного характера. Многие из правоохранителей содержат магазины, киоски, кафе и т.п., чаще всего числящихся на их родственниках или близких. Все это стало атрибутом современной России, проникло и укрепилось в нашем государстве, обществе, бизнесе, промышленности и даже во власти;

— почти вся деятельность государственных органов по борьбе с организованной преступностью и с преступностью вообще не подкрепляется

финансовыми и материальными ресурсами, а следствием этого стала постоянная нехватка не только опытных кадров (оперативных работников, дознавателей, следователей), но и кадров вообще. Нельзя обойти вниманием и тенденции роста преступлений со стороны самих правоохранителей, особенно относительно взяточничества и хищений денежно-материальных средств.

Немало способствует росту организованной преступности обострение социальной ситуации в стране и обществе с характерной официальной и скрытой безработицей, люмпенизацией и пауперизацией (обнищанием) населения, резкое снижение уровня образования (не количества обучаемых и даже получивших диплом о высшем образовании, а его качества), отсутствие перспектив повышения благосостояния, сокращение расходов на социальные программы. Небывалое расслоение общества на сверхбогатых и почти нищих достигло невиданных размеров. Некоторые эксперты оценивают доходы самых богатых россиян выше доходов самых бедных в 27 раз, что выглядит как сказка про белого бычка. В то же время доходы многих граждан, считающихся не самыми бедными, составляют 40—60 тыс. руб. в месяц.

В сложившейся глубоко неблагоприятной для значительной части населения ситуации становление на криминальный путь является не только своеобразной формой социального протesta, но и способом обеспечения хотя бы мало-мальски достойного уровня жизни для себя и своей семьи [5]. Чрезвычайная дифференциация общества, рост безработицы, реальное снижение пенсий, заработной платы при нереальном росте цен и тарифов вызывают у большинства населения негативное отношение к власти, нивелируемое проправительственными СМИ и пресловутыми Центрами изучения общественного мнения (как правило, с выводами в пользу заказчика), отрабатывающими получаемые вознаграждения. Все это приводит к тому, что распространяются и укрепляются установки на насилиственные, противоправные пути преодоления социальных жизненно важных противоречий. Именно эта социальная несправедливость подталкивает многих людей, в том числе и молодежь, видящую как одни носятся на дорогущих автомашинах, совершают грубейшие нарушения Правил дорожного движения, но так и не привлекаемых к действительной ответственности, к участию в митингах, организуемых на западные деньги навальными, касьяновыми, каспаровыми и их К°.

Немаловажный вклад в рост и увеличение организованной преступности вносит чрезвычайно длительная нестабильность экономики, особенности ее развития, характеризующиеся взаимными неплатежами, непрочностью хозяйственных связей, недостатком оборотных средств, спадом производства. Необходимо отметить, что организованная преступность — это еще и преступность профессиональная, поскольку совершение преступления является ее основным средством получения материальных благ, обогащения лиц, совершающих преступления. Это приводит к тому,

что организованная преступность быстро приспосабливается к экономическим процессам, паразитирует на трудностях экономики, направляет свою деятельность на захват имеющихся в экономике ниш и использует их в целях дальнейшего извлечения криминальной прибыли.

### **Литература**

1. Суденко, В. Е. Генезис экономических деликтов и социально-экономических факторов этого вида преступлений // Право и государство: теория и практика. — 2014. — № 3 (111). — С. 113—116.
2. Александров, А. С. Новые правовые стандарты противодействия преступности в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности / А. С. Александров, И. А. Александрова // Материалы V Международной научно-практической конференции, 27—29 апреля 2017 г. — Симферополь-Алушта; КрымФУ им. В. И. Вернадского. Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2017.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 г. № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующие особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности».
4. Лунеев, В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М. : НОРМА, 1997.
5. Суденко, В. Е. Социальная справедливость и уголовное право // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. — 2017. — Т. 3 (69). — № 2. — С. 112—118.

УДК 343.13

© Велиев И. В.

— доктор юридических наук, профессор,  
руководитель аппарата Фонда «Знание»  
при Президенте Азербайджанской Республики  
(Азербайджан) (г. Баку)

© Григорьев В. Н.

— доктор юридических наук, профессор,  
ведущий научный сотрудник ФКУ НИИ  
ФСИН России (г. Москва)  
[grigorev.viktor@gmail.com](mailto:grigorev.viktor@gmail.com)

**К ВОПРОСУ О РАМКАХ ПРОИЗВОДСТВА  
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ  
ПРАВИЛ БЕЗОПАСНОСТИ ДВИЖЕНИЯ  
И ЭКСПЛУАТАЦИИ ТРАНСПОРТА  
И СВЯЗАННЫХ С НИМИ ДРУГИХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

**Аннотация.** В статье отмечаются многогранные проявления рамок производства по уголовным делам о нарушении правил безопасности движения и эксплуатации транспорта и связанных с ними других преступлениях. Можно говорить о хронологических, документальных рамках, предметных и персональных рамках производства и т.д. На первый взгляд отмеченные рамки производства по уголовному делу могут показаться техническими по своему характеру. Однако в реальности им придается большое значение, их соблюдение — предмет внимательного, весьма скрупулезного наблюдения со стороны контролирующих и надзирающих инстанций, судебных органов. Между тем на практике встречаются весьма неоднозначные ситуации, когда при производстве предварительного следствия по уголовному делу по одному составу преступления возбужденное уголовное преследование в отношении лица завершается привлечением этого лица в качестве обвиняемого и предъявлением ему обвинения, по другому составу — возбужденное уголовное преследование не получает процессуального завершения в рамках производства по уголовному делу, по третьему составу — уголовное преследование, выразившееся в привлечении лица в качестве обвиняемого и предъявлении ему обвинения, осуществляется без возбуждения уголовного дела отдельно по данному составу преступления. В статье даются ответы на вопросы о сущности предпринимаемых в подобных ситуациях действий, их адекватной процессуальной форме.

**Ключевые слова:** транспортная безопасность, производство по уголовным делам о нарушении правил безопасности движения и эксплуатации транспорта, рамки производства по уголовным делам, возбуждение уголовного преследования, привлечение в качестве обвиняемого, предъявление обвинения.

© Veliyev I.

— doctor of Law, professor, head of the Staff of the knowledge foundation under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan) (Baku)

© Grigoryev V.

— doctor of Law, professor, leading researcher, FKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Moscow)  
grigorev.viktor@gmail.com

## **ON THE QUESTION OF THE FRAMEWORK OF CRIMINAL PROCEEDINGS ON THE INFRINGEMENT OF THE SAFETY REGULATIONS OF THE MOVEMENT AND OPERATION OF TRANSPORT AND THEIR RELATED CRIMES**

**Abstract.** The article notes the multifaceted manifestations of the framework for the production of criminal cases on violation of the rules of traffic safety and operation of transport and related crimes. You can talk about the chronological, documentary framework, the subject and personal framework of production, etc. At first glance, the marked scope of production in a criminal case may seem quite technical in nature. However, in reality they are given great importance, their observance is the subject of close, very scrupulous observation by controlling and supervising instances, judicial bodies. Meanwhile, in practice there are very ambiguous situations when, in the course of the preliminary investigation of a criminal case for one crime, the prosecuted criminal proceedings against a person end with the involvement of the person as an accused and bringing charges against him, in another composition — the prosecuted criminal proceedings do not receive a procedural completion in the proceedings on the criminal case, on the third composition — the criminal prosecution, expressed in attracting a person in the qualification The charge of the accused and bringing charges against him is carried out without instituting a criminal case separately for this crime. The article gives answers to questions about the essence of actions undertaken in similar situations, their adequate procedural form.

**Keywords:** transport security, criminal proceedings on violation of safety rules for traffic and operation of transport, the scope of criminal proceedings, commencement of criminal prosecution, bringing in a defendant, bringing charges.

---

Рамки производства по уголовному делу имеют многогранные проявления. Можно говорить о хронологических, документальных рамках, предметных и персональных рамках производства и т.д. В частности, хронологические рамки определяют время начала и окончания производства по уголовному делу. Документальные рамки определяют как объем одного тома производства по делу, так и его содержание: какие документы подлежат приобщению к материалам уголовного дела, какие — к материалам наблюдательного, надзорного производства, дела оперативного учета либо должны помещаться в переписку общего делопроизводства учреждения, а какие-то может и вовсе — в «корзину». Предметные рамки определяют направление производства с точки зрения выдвинутого подозрения или обвинения, персональные — круг лиц, в отношении которых это подозрение или обвинение выдвинуто.

На первый взгляд отмеченные рамки производства по уголовному делу могут показаться техническими по своему характеру. Однако в реальности им придается большое значение. Они непосредственно затрагивают права и свободы многих вовлеченных в сферу уголовного производства лиц. Поэтому многие их элементы определены в уголовно-процессуальном законодательстве. Несоблюдение установленных в этой части норм порой расценивается как существенное нарушение уголовно-процессуального закона с соответствующими последствиями для производства по делу. Не случайно соблюдение рамок производства по уголовному делу — предмет внимательного, весьма скрупулезного наблюдения со стороны контролирующих и надзирающих инстанций, судебных органов.

Между тем на практике встречаются весьма неоднозначные ситуации. Так, в одном из уголовных дел оказался документ — письмо, в котором следователь по особо важным делам центрального аппарата следственного ведомства «уведомляет» следственно-арестованного о переквалификации его действий. С учетом того, что это был единственный документ, определяющий данную ситуацию, возник вопрос о том, что стоит за этой новой процессуальной формой под названием «уведомление о переквалификации действий».

В результате предпринятого анализа материалов указанного уголовного дела выяснилось, что при производстве предварительного следствия по одному составу преступления возбужденное уголовное преследование в отношении лица завершилось привлечением этого лица в качестве обвиняемого и предъявлением ему обвинения, по другому составу — возбужденное уголовное преследование не получило процессуального завершения в рамках производства по уголовному делу, по третьему составу —

уголовное преследование, выразившееся в привлечении лица в качестве обвиняемого и предъявлении ему обвинения, осуществлялось без возбуждения уголовного дела отдельно по данному составу преступления.

Все отмеченные перипетии следственного производства нашли весьма лаконичное словесное отражение в упомянутом документе. В этой связи возник вопрос о сути появившегося на практике «уведомления о переквалификации действий» и правовом значении данного документа для определения рамок производства по уголовному делу.

Законодательный алгоритм определения рамок производства по уголовному делу и в Российской Федерации, и в Азербайджанской Республике в целом схож. В ситуации, когда действительно совершено преступление, алгоритм производства по уголовному делу предусматривает последовательное движение от стадии к стадии вплоть до вынесения обвинительного приговора.

На досудебных стадиях уголовного судопроизводства в такой ситуации возбуждается уголовное дело и уголовное преследование, собираются доказательства, лицу предъявляется обвинение, по завершении производства по уголовному делу всех следственных действий об этом уведомляется обвиняемый, защитник, другие предусмотренные законом участники уголовного процесса, им предъявляются в установленном порядке материалы уголовного дела для ознакомления, составляется обвинительное заключение, после чего уголовное дело направляется прокурору для утверждения обвинительного заключения и направления уголовного дела в суд.

Однако такое последовательное движение производства по уголовному делу может меняться под воздействием различных обстоятельств. Тогда по делу складываются другие ситуации, алгоритм для которых также установлен законом. В частности, в случае отсутствия события преступления, отсутствия в деянии состава преступления, истечения сроков давности уголовного преследования и при других предусмотренных в законе обстоятельствах уголовное дело и уголовное преследование подлежат прекращению.

В производстве по тому уголовному делу, в котором было обнаружено «уведомление о переквалификации действий», сложились следующие три ситуации:

1) возбуждено уголовное преследование и предъявлено обвинение по признакам преступления, предусмотренного ч. 6 ст. 290 УК РФ, — получение должностным лицом — главой органа местного самоуправления через посредника взятки в виде денег, сопряженной с вымогательством, в особо крупном размере, за совершение действий, входящих в его служебные полномочия и в силу должностного положения могущего способствовать таким действиям, а равно общее покровительство (получение взятки);

2) возбуждено уголовное преследование по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, — использование лицом, выполняю-

щим управленческие функции в коммерческой организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации в целях извлечения выгод и преимуществ для других лиц, повлекшее причинение существенного вреда законным интересам государства ( злоупотребление полномочиями);

3) предъявлено обвинение по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ, — хищение чужого имущества, вверенного виновному, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, в особо крупном размере (растраты).

Первая ситуация, связанная с обвинением лица в получении взятки при отягчающих обстоятельствах (ч. 6 ст. 290 УК РФ), судя по материалам дела, вписывается в обычный законодательный алгоритм определения рамок производства по уголовному делу: по признакам данного состава преступления было возбуждено уголовное дело и начато уголовное преследование, по этому же составу предъявлено обвинение, которое в основе своей не претерпело изменений к моменту завершения производства по уголовному делу всех следственных действий и уведомления об этом обвиняемого и его защитников.

Менее очевидной является правильность алгоритма действий органов предварительного следствия во второй и в третьей ситуациях, когда в одной возбужденное уголовное преследование не получило своего завершения в установленном законом порядке, а в другой — было предъявлено обвинение в совершении такого преступления, по признакам которого уголовное дело не возбуждалось.

На основе приведенной конкретной ситуации, возникшей в следственном производстве, могут быть поставлены следующие вопросы:

1. Допустимо ли привлечение лица в качестве обвиняемого в совершении преступления без возбуждения уголовного дела по признакам данного состава преступления?

2. Требуется ли принятие следователем отдельного процессуального решения в связи с отказом от уголовного преследования лица по подозрению в совершении преступления, выражающего отказ от уголовного преследования по признакам состава этого преступления?

Допустимо ли привлечение лица в качестве обвиняемого в совершении преступления без возбуждения по признакам состава этого преступления уголовного дела? В судебной и следственной практике позиции по данному вопросу претерпели определенные изменения.

В частности, Верховный Суд РФ в своих решениях, основанных на нормах УПК РСФСР 1960 г., а в последующем и УПК РФ 2001 г., дает положительный ответ на этот вопрос: УПК РФ не предусматривает обязанности органов следствия и дознания выносить каждый раз новое постановление о возбуждении уголовного дела в случаях, когда по делу будет установлено совершение других преступлений лицом, в отношении которого возбуждено уголовное дело. В подобных случаях этим лицам может быть

предъявлено обвинение и без вынесения дополнительного постановления о возбуждении уголовного дела

Так, в определении Верховного Суда РФ от 25 сентября 2006 г. № 14-006-29 записано, что «...согласно ч. 1 ст. 149 УПК РФ проведение предварительного следствия возможно лишь после возбуждения уголовного дела. Однако ни ст. 140, ни ст. 146, ни ст. 149 УПК РФ не предусматривают обязанности органов следствия и дознания выносить каждый раз новое постановление о возбуждении уголовного дела в случаях, когда по делу будет установлено совершение других преступлений лицом, в отношении которого возбуждено уголовное дело.

В подобных случаях этим лицам может быть предъявлено обвинение и без вынесения дополнительного постановления о возбуждении уголовного дела».

Подобная позиция зафиксирована и в других решениях Верховного Суда РФ, среди которых, например, определения Верховного Суда РФ:

— от 25 ноября 1998 г. «Следователь не обязан выносить каждый раз новое постановление о возбуждении уголовного дела в случае, когда по делу будет установлено другое причастное к преступлению лицо»;

— от 20 января 2004 г. № 6-073/03 «Постановление о прекращении уголовного дела за непричастностью лиц к совершению преступлений отменено в связи с нарушением судом уголовно-процессуального закона, выразившимся в неправильном толковании норм УПК РСФСР».

Однако Конституционный Суд РФ занял по этому вопросу несколько иную позицию, указав, что уголовно-процессуальный закон не содержит норм, позволяющих привлекать лицо в качестве подозреваемого или обвиняемого, а также изменять и дополнять ранее предъявленное обвинение в связи с совершением лицом преступления, по признакам которого уголовное дело не возбуждалось.

Наиболее детально такая позиция прописана в Определении Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. № 600-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пивоварова Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 175 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», в котором, в частности, сказано: Конституционным Судом РФ в ряде своих постановлений (от 14 января 2000 г. № 1-П, от 23 марта 1999 г. № 5-П и от 27 июня 2000 г. № 11-П) сформулированы правовые позиции, согласно которым стадия возбуждения уголовного дела является обязательной; актом возбуждения уголовного дела начинается публичное уголовное преследование от имени государства в связи с совершенным преступным деянием, которое обеспечивает последующие процессуальные действия органов дознания, предварительного следствия и суда, и одновременно влечет необходимость обеспечения права на защиту лица, в отношении которого осуществляется обвинительная деятельность.

Данные правовые позиции были конкретизированы в определениях

Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 343-О и от 21 декабря 2006 г. № 533-О применительно к содержанию ст. 171 и 175 УПК РФ, регламентирующих привлечение лица в качестве обвиняемого и изменение и дополнение ранее предъявленного обвинения. Так, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «уголовно-процессуальный закон не содержит норм, позволяющих привлекать лицо в качестве подозреваемого или обвиняемого, а также изменять и дополнять ранее предъявленное обвинение в связи с совершением лицом преступления, по признакам которого уголовное дело не возбуждалось».

Аналогичная позиция зафиксирована и в других Определениях Конституционного Суда РФ, в числе которых упомянутые определения от 18 июля 2006 г. № 343-О и от 21 декабря 2006 г. № 533-О, а также Определения от 5 февраля 2009 г. № 249-О-О, от 17 декабря 2009 г. № 1636-О-О, от 25 ноября 2010 г. № 1488-О-О, от 14 июля 2011 г. № 962-О-О, от 22 марта 2012 г. № 588-О-О и от 23 апреля 2013 г. № 625-О и др.

Одно из последних решений на эту тему — Определение Конституционного Суда РФ от 23 октября 2014 г. № 2475-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сомова Станислава Владиславовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 162 Уголовного кодекса Российской Федерации, частью первой статьи 46, статьями 91, 92, частью первой статьи 108, статьями 171 и 172 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», в котором указано: положения ст. 46, 91, 92, 108, 171 и 172 УПК Ф определяют процессуальный статус подозреваемого, основания и порядок задержания подозреваемого, порядок применения меры пресечения в виде заключения под стражу, а также привлечения лица в качестве обвиняемого и предъявления обвинения. Основания же и порядок возбуждения уголовного дела публичного обвинения, к которому относится и уголовное дело о разбое, закреплены в ст. 140 и 146 того же Кодекса, по смыслу которых такое уголовное дело может быть возбуждено как по факту совершения преступления, так и в отношении конкретных лиц, если они к моменту принятия соответствующего решения известны органам предварительного расследования.

Перечисленные нормы не предполагают возможность привлечения лица в качестве подозреваемого или обвиняемого и применения в отношении него меры пресечения в связи с совершением им преступления, по признакам которого уголовное дело не возбуждалось, и, таким образом, не могут расцениваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя (Определения Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 343-О, от 21 декабря 2006 г. № 533-О, от 21 октября 2008 г. № 600-О-О, от 5 февраля 2009 г. № 249-О-О, от 17 декабря 2009 г. № 1636-О-О, от 25 ноября 2010 г. № 1488-О-О, от 14 июля 2011 г. № 962-О-О, от 22 марта 2012 г. № 588-О-О и от 23 апреля 2013 г. № 625-О).

В описанной ситуации в силу конституционно-правового статуса приоритет принадлежит нормативно-правовым предписаниям Конституцион-

ного Суда РФ, в соответствии с которыми недопустимо привлечение лица в качестве обвиняемого в совершении преступления без возбуждения по признакам состава этого преступления уголовного дела.

По существу этого вопроса можно добавить, что его решение связано с конституционно-правовым смыслом акта возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе. Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений, указанных выше, сформулировал правовые позиции, согласно которым стадия возбуждения уголовного дела является обязательной; актом возбуждения уголовного дела начинается публичное уголовное преследование от имени государства в связи с совершенным преступным деянием, которое обеспечивает последующие процессуальные действия органов дознания, предварительного следствия и суда, и одновременно влечет необходимость обеспечения права на защиту лица, в отношении которого осуществляется обвинительная деятельность. Это соответствует международно-признанному праву данного лица «быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения», которое здесь понимается в широком конституционно-правовом смысле, охватывающем и подозрение в совершении преступления (п. «а» п. 3 ст. 6 Конвенции о защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 г.).

Таким образом, возбуждение дела понимается как процедура официального начала предварительного расследования. Актом возбуждения дела создается условие для производства принудительных процессуальных действий и обеспечиваются права заинтересованных лиц: заявителя — будущего потерпевшего и подозреваемого.

Начало расследования закон связывает с определенными основаниями, которые отражают наличие фактических предпосылок уголовного преследования, составляющих условие движения уголовного дела. Этим условием является установленность события преступления, а обычно на более поздних стадиях — и совершение его определенным лицом. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что актом возбуждения уголовного дела определяются пределы дальнейшего производства 1) по кругу фактов и, частично, 2) по кругу лиц.

По смыслу ст. 171 и 175 УПК РФ, привлечение лица в качестве обвиняемого, изменение и дополнение ранее предъявленного обвинения допускается лишь по тем преступлениям, по признакам которых возбуждалось уголовное дело (Определения Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 343-О и от 21 декабря 2006 г. № 533-О). Иными словами, в рамках уголовного дела, возбужденного по одному событию преступления, нельзя привлечь лицо в качестве обвиняемого за совершение других преступлений, без того, чтобы не возбудить по ним новые уголовные дела и не соединить их с данным уголовным делом.

Наличие постановления о возбуждении дела по каждому преступлению, определяя пространственно-временные пределы его расследования,

обеспечивает реализацию конституционного принципа недопустимости повторного привлечения к уголовной ответственности за одно и то же преступление (ч. 1 ст. 50 Конституции РФ). Регистрация повода для возбуждения уголовного дела требует проведения проверки и принятия решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела. Возбужденное уголовное дело может быть в дальнейшем прекращено. Решение об отказе в возбуждении дела или о прекращении дела препятствует повторному уголовному преследованию тех же лиц за совершение тех же деяний. Согласно п. 5 ч. 1 ст. 27 УПК РФ уголовное преследование в отношении подозреваемого или обвиняемого прекращается при наличии в его отношении неотмененного постановления о прекращении уголовного дела по тому же обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела.

Если же признать, что выявление в ходе предварительного расследования признаков нового преступления не требует вынесения отдельного решения о возбуждении дела или об отказе в этом, то расследование нового преступления будет производиться в рамках прежнего уголовного дела. Соответственно, даже при установлении оснований для прекращения производства по новому преступлению или для отказа в возбуждении дела по новому эпизоду не потребуется принимать об этом отдельного решения в срок, установленный ст. 144 УПК РФ. В таком случае п. 5 ст. 27 УПК РФ не будет применен своевременно, что не исключает в рамках расследования «основного» уголовного дела попытки неоднократного уголовного преследования за одни и те же дополнительные эпизоды преступной деятельности.

Таким образом, решение о возбуждении уголовного дела ограничивает пределы дальнейшего производства тем кругом фактов — событий преступлений, по признакам которых оно возбуждалось. Большое значение акта возбуждения уголовного дела служит причиной того, что проведение предварительного расследования без возбуждения дела считается существенным нарушением уголовно-процессуального закона, могущем повлечь отмену приговора суда на основании ст. 381 УПК РФ.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что выявление в процессе расследования по «основному» делу признаков нового преступного события, в том числе совершенного тем же подозреваемым или обвиняемым, влечет необходимость решения вопроса о возбуждении нового уголовного дела.

При этом следует учесть, что вынесение отдельного постановления о возбуждении дела не требуется, если вновь обнаруженное преступное деяние является составной частью преступлений, по которым ранее уже было возбуждено уголовное дело.

Конституционный Суд РФ в Определении от 21 октября 2008 г. № 600-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пивоварова Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями части первой статьи 175 Уголовно-процессуального

кодекса Российской Федерации» указал, что «определение того, является ли вновь обнаруженное преступное деяние составной частью события преступления, по которому ранее уже было уголовное дело возбуждено, или оно образует самостоятельное событие преступления, по признакам которого должно быть возбуждено новое уголовное дело, относится к компетенции правоприменительных органов».

В связи с этим возникает вопрос, как определить, являются ли инкриминируемые лицу действия составной частью преступления, по поводу которого было возбуждено «основное» уголовное дело, или они образуют самостоятельное преступление, относительно которого должно быть возбуждено новое уголовное дело. С этой целью в Комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации рекомендуется для решения вопроса о тождественности или различии деяний учитывать их локализацию в пространстве и во времени, общность родового объекта посягательства, круг пострадавших, настаивающих на отдельном рассмотрении их заявлений о совершении преступлений<sup>1</sup>. В научной литературе показывается использование этих критериев на примере дел, рассмотренных Верховным Судом РФ<sup>2</sup>.

Применительно к рассматриваемой конкретной ситуации следствие посчитало, что возбуждение уголовного преследования по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, позволяет привлечь подозреваемого к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ, предъявив ему соответствующее обвинение. Однако сравнение данных составов и фактических обстоятельств вмененных преступлений, как они описаны в процессуальных документах, свидетельствует о том, что они не вписываются в отмеченные выше критерии, что особенно наглядно применительно к критерию общности родового объекта посягательства. Применительно к составу преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, родовым объектом посягательства являются общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование коммерческих и иных организаций, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными и государственными учреждениями, в то время как для преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ, родовым объектом являются общественные отношения собственности<sup>3</sup>. Не случайно эти составы расположены в разных главах УК РФ: соответственно в гл. 23 «Преступле-

<sup>1</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) (Смирнов А. В., Калиновский К. Б.) / под общ. ред. А. В. Смирнова // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012. Пункт 9 комментария к ст. 146.

<sup>2</sup> Калиновский К. Б. Всегда ли следует возбуждать уголовное дело при обнаружении нового преступления или нового лица? // Российский следователь. 2009. № 6.

<sup>3</sup> Российское уголовное право : учебник : в 2 т. Т. 1. Общая часть/ под ред. Л. В. И ногамовой-Хегай, В. С. Комиссарова, А. И. Рарога. 4-е изд. М., 2015; Уголовное право. Общая часть : учебник для бакалавров / под ред. А. И. Чучаева. 3-е изд. М., 2016.

ния против интересов службы в коммерческих и иных организациях» и в гл. 12 «Преступления против собственности».

Следовательно, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о недопустимости привлечения лица в качестве обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ, без возбуждения уголовного дела по признакам состава этого преступления.

Требуется ли принятие следователем отдельного процессуального решения в связи с отказом от уголовного преследования? Очевидное различие составов преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 201 и ч. 4 ст. 160 УК РФ, по родовому объекту посягательства и другим признакам, диктует необходимость самостоятельного комплекса процессуальных действий по уголовному преследованию за их совершение. Этот комплекс включает в себя, как минимум, возбуждение уголовного дела, привлечение в качестве обвиняемого, составление обвинительного заключения и направление дела в суд: нельзя направить уголовное дело в суд по обвинению в совершении какого-то преступления без предварительного привлечения лица в качестве обвиняемого в совершении этого преступления; нельзя привлечь лицо в качестве обвиняемого в совершении преступления, не возбудив предварительно уголовного дела по признакам этого преступления.

Выше было обосновано, что привлечение лица в качестве обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ, без возбуждения уголовного дела по признакам состава этого преступления недопустимо. Наличие возбужденных дел по иным составам преступлений, в частности, по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, не устраняет такого запрета. Следовательно, уголовное преследование в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, начатое в форме возбуждения уголовного дела по признакам состава этого преступления, не перетекает автоматически в уголовное преследование за совершение преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ. Последнее осуществляется и оформляется автономно. Из этого вытекает, что уголовное преследование и за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, должно осуществляться и оформляться автономно, включая в себя комплекс соответствующих действий.

Уголовное преследование за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, начатое в форме возбуждения уголовного дела по признакам состава этого преступления, по мере сбора достаточной совокупности доказательств, должно быть продолжено в форме привлечения лица в качестве обвиняемого с последующим составлением обвинительного заключения и направлением уголовного дела в суд. Если в ходе производства по уголовному делу установлены основания для прекращения уголовного дела (гл. 4 УПК РФ), возбужденное дело подлежит прекращению. Как вытекает из ч. 5 ст. 213 УПК РФ, если основания прекращения уголовного преследования относятся не ко всем подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу или не ко всем эпизодам уголовного пре-

следования, то следователь должен в соответствии со ст. 27 УПК РФ вынести постановление о прекращении уголовного преследования в отношении конкретного лица или в части осуществлявшегося уголовного преследования. При этом производство по уголовному делу при наличии иных оснований для уголовного преследования продолжается.

Таким образом, в случае отказа от уголовного преследования, начатого в форме возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, требуется принятие следователем отдельного процессуального решения о прекращении данного уголовного дела либо прекращении уголовного преследования по этим основаниям с продолжением производства по уголовному делу при наличии других оснований для уголовного преследования.

Правовое значение «Уведомления о переквалификации действий» для определения рамок производства по уголовному делу заключается в следующем. В материалах уголовного дела имеется подписанный следователем документ, озаглавленный как «уведомление» и адресованный начальнику СИЗО для вручения следственно-арестованному и в копиях — адвокатам. В содержании данного документа сообщается, «что в ходе предварительного следствия по уголовному делу действия обвиняемого переквалифицированы с ч. 1 ст. 201 на ч. 4 ст. 160 УК РФ (по эпизоду причинения материального ущерба акционерному обществу).

В факте появления данного документа мы усматриваем схожесть позиции следователя с изложенными выше правовыми позициями Конституционного Суда РФ, приведенными толкованиями закона, выводами ученых, суть которых состоит в том, что начатое по уголовному делу уголовное преследование должно получить свое логичное продолжение либо завершение с соответствующим документальным оформлением. Однако предпринятое документальное оформление принятых по делу решений в виде упомянутого уведомления вызывает критические замечания как не соответствующее установленному в УПК РФ порядку:

1) уголовное дело и уголовное преследование прекращается в соответствии со ст. 213 УПК РФ по постановлению следователя. Уведомляя обвиняемого о прекращении уголовного преследования за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, следователь не вынес постановления об этом;

2) о привлечении лица в качестве обвиняемого за совершение преступления следователь в соответствии со ст. 171 УПК РФ выносит постановление о привлечении данного лица в качестве обвиняемого. В случае изменения или дополнения обвинения в УПК РФ также предписывается выносить постановление в соответствии с указанной ст. 171 (ст. 175 УПК РФ). На момент уведомления об изменении обвинения подобный документ также отсутствовал.

Указанное «уведомление» по сути своей является сопроводительным письмом, к которому должны быть приложены соответствующие процес-

суальные документы — постановление о прекращении уголовного преследования в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, и постановление о привлечении в качестве обвиняемого в совершении преступлений, включая предусмотренное ч. 4 ст. 160 УК РФ. Однако на момент составления указанного «уведомления» подобных документов не существовало, и они в качестве приложений к нему не фигурируют.

На этом основании можно сделать вывод о том, что «уведомление» о переквалификации действий, являясь по сути «сопроводилкой», не имеет правового значения (имеет ничтожное правовое значение) и не может заменять предусмотренные законом соответствующие процессуальные документы, в рассматриваемой ситуации — постановление о прекращении уголовного преследования и постановление о привлечении в качестве обвиняемого (дополнение обвинения).

На основе результатов предпринятого анализа можно предложить следующие формулировки ответов на поставленные выше вопросы.

1. Привлечение лица в качестве обвиняемого в совершении растраты, т.е. преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 160 УК РФ, без возбуждения уголовного дела по признакам данного состава преступления, противоречит правовым позициям Конституционного Суда РФ, сформулированным в его Определениях от 21 октября 2008 г. № 600-О-О, от 18 июля 2006 г. № 343-О, от 21 декабря 2006 г. № 533-О, от 5 февраля 2009 г. № 249-О-О, от 17 декабря 2009 г. № 1636-О-О, от 25 ноября 2010 г. № 1488-О-О, от 14 июля 2011 г. № 962-О-О, от 22 марта 2012 г. № 588-О-О, от 23 апреля 2013 г. № 625-О, от 23 октября 2014 г. № 2475-О.

2. В связи с тем, что факт уголовного преследования лица по подозрению в совершении злоупотребления полномочиями в коммерческой организации, т.е. преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, получил документальное выражение в постановлении о возбуждении в отношении этого лица уголовного дела по признакам состава данного преступления, а в ходе последующего производства по уголовному делу подозрение в совершении данного преступления не подтвердилось достаточной совокупностью доказательств, дающих основания для обвинения его в совершении этого преступления, факт отказа от уголовного преследования данного лица по подозрению в совершении злоупотребления полномочиями в коммерческой организации, т.е. преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ, необходимо оформить принятием отдельного процессуального решения в виде постановления следователя о прекращении уголовного преследования в соответствующей части.

УДК 343.72

© Довгая А. А.

— магистрант Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## **К вопросу об осмотре места происшествия**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы осмотра места происшествия, а также возникающие проблемы при проведении следственного действия, а именно возможность отсутствия понятых. Предлагается ввести на законодательном уровне указание, когда возможно отсутствие понятых, а когда они обязательны при осмотре места происшествия. Необходимо четко обозначить, как действовать в случае отсутствия необходимых фиксирующих средств.

**Ключевые слова:** осмотр места происшествия; понятые; технические средства; следственное действие.

© Dovgaya A.

— student of the Law Institute  
of the Russian University of Transport

## **To the question of problems inspection of place of accidents**

**Abstract.** The article examines the issue of examining the scene of the incident, as well as the problems that arise in the conduct of the investigative action, namely the possibility of the absence of witnesses. It is proposed to introduce an instruction at the legislative level, when it is possible that there are no witnesses, and when they are mandatory when inspecting the scene of an incident. It is necessary to clearly define how to act in the absence of proper fixing means.

**Keywords:** inspection of the scene; understood; technical means; investigative action.

К наиболее важным следственным мероприятиям, играющим исключительную роль в решении вопроса о наличии в содеянном преступления, о возбуждении уголовного дела и установлении виновного лица, относится осмотр места происшествия. Однако, говоря об этом следственном действии, отметим, что в ч. 1 ст. 176 Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ) не дается законодательного определения осмотра места происшествия, да и вообще осмотра. Полные фор-

мулировки относительно тех или иных следственных действий приводятся в криминалистике в разделе «Криминалистическая тактика». В российском уголовно-процессуальном законе (ст. 176 УПК РФ) называются только основные цели осмотра вообще, в том числе обнаружение следов совершенного деяния, установление иных обстоятельств, имеющих значение для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и его расследования. В то же время вполне возможны и другие цели, достижимые при производстве данного следственного действия, поэтому вряд ли корректно утверждать, что других целей не может быть, так как данный перечень можно расширить и детализировать. Например, к целям осмотра можно отнести предварительное исследование на месте происшествия обнаруженных объектов и их фиксацию [1, с. 182—192].

К задачам осмотра места происшествия можно отнести обнаружение, фиксацию, изъятие, исследование и оценку материальных следов события, а также фиксацию материальных признаков обнаруженного на месте происшествия того или иного объекта. Решение первой задачи позволит следователю получить новое доказательство, а решение второй — новую информацию, имеющую доказательственной значение, например, характеристику места совершения преступления, и (или) проверить уже имеющееся доказательство. Все полученные следы при выполнении данных задач формируют в голове следователя определенную картину, которая в совокупности с результатами иных следственных действий помогут выдвинуть криминалистическую версию.

Исследуя проблемные вопросы целей осмотра места происшествия и задач, необходимых для достижения указанных целей, такие авторы, как В. С. Мамонов и В. В. Степанов, утверждают следующее: цель осмотра места происшествия состоит в том, чтобы следователь в процессе его производства смог получить процессуально закрепленную информацию о тех или иных обстоятельствах произошедшего события, которая включает способ совершения преступления, объект преступного посягательства, лиц, причастных к данному событию, а также другие факты, входящие в предмет доказывания по уголовному делу, имеющие значение для расследования [2, с. 33]. Здесь можно только добавить, что высококачественно расследование нацелено на установление объективной истины по совершенному преступлению, и оно, расследование, только тогда будет эффективным, когда будет установлена объективная истина, которая, к сожалению, даже не названа в УПК РФ [3, с. 66—73].

Объектами осмотра в соответствие со ст. 176 УПК РФ могут выступать жилые помещения, участки местности, иные помещения, предметы, документы, труп человека и т.д. Помимо перечисленных объектов, осмотру могут быть подвержены дикие (после совершения браконьерства) и домашние животные, птицы (обнаруженные после похищения), автотранспортные средства (автомобили, мотоциклы, тракторы, снегоходы и иные самоходные механизмы), которые участвовали в дорожно-транспортном про-

исшествии, строительные механизмы (краны, ленточные транспортеры, техника для производства бетона и др.), использование которых привело к авариям, причинению вреда здоровью человеку или его смерти. Нередко производится осмотр трупа человека, пострадавшего на железнодорожном или ином виде транспорта. Если труп осматривается в морге после его доставления туда с места происшествия, то это будет отдельный вид осмотра.

Особо следует отметить освидетельствование тела человека, однако это, как правило, не относится к осмотру места происшествия и может быть подробнее рассмотрено и анализировано в рамках другой работы.

В результате следственного осмотра, как правило, окончательно решается вопрос о возбуждении уголовного дела по данному факту либо об отказе в его возбуждении. Если уголовное дело возбуждено, то материалы осмотра места происшествия (протокол осмотра, фото- и видеоматериалы, схемы, планы и т.п.), приобщаются к уголовному делу.

Существуют различные виды данного следственного действия, а именно, осмотр места происшествия; осмотр предметов, документов, участков местности, жилого или иного помещения; осмотр транспортных средств, орудий совершения преступления, оружия и многие другие.

Когда мы говорим об осмотре места происшествия, то должны иметь в виду, что данное следственное действие, ввиду его важности для определения преступности содеянного, относится к первоначальным и обязательно неотложным следственным действиям, производить которые можно даже до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела, на что прямо указывает законодатель, и его результаты всегда признаются доказательствами (если это действие проведено без нарушения процессуальных требований).

Итак, осмотр места происшествия направлен на обнаружение и собирание фактических данных о характере произошедшего (или совершенного) события, о его участниках, о способе, орудиях и средствах, использованных для его совершения, а также о возможных последствиях.

По временными и качественными характеристикам осмотр места происшествия, как другие виды осмотра, может быть первоначальным, повторным, дополнительным.

Попытаемся кратко раскрыть содержание некоторых видов осмотра места происшествия. Повторный осмотр места происшествия может быть произведен в тех случаях, когда первичный осмотр проводился в неблагоприятных погодных или иных условиях, при отсутствии надлежащих технико-криминалистических средств, с помощью которых можно обнаружить новые следы преступления, либо если появилась информация, требующая производства повторного осмотра.

Если в процессе расследования выявляется необходимость еще раз осмотреть на месте происшествия какие-то объекты, производится дополнительный осмотр участков местности, отдельных частей здания,

транспортного средства, иных объектов на месте ранее проведенного осмотра [1, с. 185; 4, с. 176].

Что касается порядка производства осмотра, то он начинается не с принятия решения в виде ходатайства перед судом о его принятии при принудительном осмотре жилища, а с первых действий по осуществлению непосредственного наблюдения за объектом осмотра в целях обнаружения (выявления) информации, имеющей значение для уголовного дела (проверки заявления или сообщения о преступлении). В то же время принудительный осмотр жилища начинается с оглашения лицам, проживающим в помещении, решения суда (вынесенного в порядке ч. 5 ст. 165 УПК на основании постановления лица, производящего расследование). Завершается любой осмотр вместе с окончательным оформлением и подписанием всеми участниками этого следственного действия протокола осмотра и прилагаемых к нему схем, фототаблиц и т.п. [5, с. 177].

На месте производства осмотра места происшествия исследованию подлежат все имеющиеся на нем объекты, относящиеся к данному событию. Однако, если производство какого-либо объекта на месте его обнаружения затруднено по непреодолимым причинам, то такие должны быть изъяты, упакованы, опечатаны, заверены подписью следователя и понятых, если они участвуют, а затем осматриваются в спокойной обстановке в рамках самостоятельного отдельного осмотра.

При осмотре конкретного объекта (вещи, предмета, изделия) он должен быть сфотографирован или зафиксирован на видеокамере, подробно описываются его внешний вид, размеры, форма, наименование, предназначение, маркировки, иные отличительные особенности, следы ремонта, наличие загрязнений или их отсутствие. В некоторых случаях фиксируется вес, цвет, положение отдельных частей осматриваемого объекта (курок пистолета взведен, затвор находится в заднем положении, в магазине имеется столько-то патронов, или он пуст и т.п.). При наличии запаха об этом также указывается в протоколе осмотра. Также в протоколе осмотра фиксируются все особенности предмета, по которым могут быть назначены экспертизы.

Согласно ст. 73 приказа Генпрокуратуры России от 23 октября 2014 г. № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» осмотр места происшествия, местности, жилища, иного помещения, предметов и документов, трупа производится с участием понятых по усмотрению органа дознания, дознавателя. В случае принятия им такого решения данное следственное действие производится с участием не менее двух понятых. Если же понятые при осмотре отсутствуют, то обязательным действием является применение технических средств фиксации хода и результатов следственных действий.

По нашему мнению, норму уголовно-процессуального закона, указывающую на необязательность участия понятых, вряд ли можно признать

правильной и отвечающей интересам борьбы с преступлениями и, в конечном итоге, установлению объективной истины, поскольку, как свидетельствует практика, понятые должны присутствовать при следственном осмотре. Почему? Ответ кроется в следующем. Как быть, если протокол следственного осмотра вызывает сомнения в своей точности и достоверности, а допросить других лиц, участвовавших в производстве, невозможно, так как их просто нет? В подобных случаях суд может признать такой осмотр места происшествия недопустимым доказательством. Кроме того, если понятые отсутствуют по делам о дорожно-транспортных происшествиях, указанные недостатки в протоколе могут повлечь еще и ошибку в выводах автотехнической экспертизы, так как результаты осмотра дорожно-транспортного происшествия имеют для нее исходное значение.

Кроме того понятой при следственном осмотре может заметить что-то важное на месте преступления, не замеченное дознавателем или следователем, или не попавшее на фото- или видеосъемку.

Далее, в процессе осмотра необходимо выявлять различные, имеющие отношение к происшествию, признаки и обстоятельства, к примеру, наличие запахового следа человека, вещи, оставленной на месте происшествия или вблизи него преступником, например, парфюмерный запах носового платка, след, цвет и запах губной помады, салфетки, которой мог пользоваться преступник, запах алкоголя или табака от трупа человека и т.д. В то же время фиксирующие средства вряд ли смогут передать запах, который присутствует на месте преступления, который, возможно, станет важным доказательством в том или ином деле.

Также с помощью технических средств не всегда можно точно передать размер, даже при применении масштабной линейки, особенно глубину, цвет, плотность и т.д. [6, с. 210—222].

Обращаясь к практике видеофиксации всего процесса осмотра места происшествия, необходимо отметить значительные затраты не только времени, но и людей, участвующих в этом следственном действии. Требуется оператор видеосъемки, следователь должен пояснить, что снимается, т.е. происходит и визуальная, и аудиофиксация осмотра, что не всегда возможно. Следователю приходится «разрываться» между осмотром и пояснениями совершаемых действий на видеокамеру, комментировать происходящее.

Мы ни в коем случае не отрицаем необходимость применения видеозаписи, но это не всегда возможно по названным выше причинам.

Еще к одному из факторов, указывающих на необходимость использования помощи понятых при осмотре места происшествия, относится возможность коррупционной составляющей в расследуемом деле, когда изображения, полученные при применении технических средств, вполне возможно легко и быстро «подредактировать» так, что на них или ничего не разберешь, или там будет изображено то, чего не было на самом деле, либо уничтожится то, что имело место. По причине сказанного будет очень

сложно установить подлинность информации, зафиксированной с помощью технических средств.

Подводя итог, можно сделать вывод, что отсутствие понятых при следственном осмотре вызывает множество вопросов. По нашему мнению, понятые должны обязательно присутствовать при данном следственном действии, так как минимизируются риски фальсификации доказательств, а также почти полностью исключается коррупционная составляющая дела. Кроме того понятые могут оказать различную помощь следствию, а также быть опрошены в случае каких-либо сомнений по точности и достоверности протокола. Именно поэтому законодателю необходимо четко обозначить, в каких случаях нужны понятые, а в каких нет, хотя, мы поддерживаем мнение профессора А. Р. Белкина об обязательности участия понятых в производстве осмотра места происшествия [7, с. 101—103]. Помимо сказанного, привлекать понятых не только целесообразно, но и важно, если осмотр сопряжен с получением значительной по объему доказательственной информации, когда одновременно используется помощь и технические средства в виде видеокамер, фотоаппаратов, и понятых [8, с. 185—190].

### **Литература**

1. Суденко, В. Е. Криминалистика. — Пятигорск, 2008.
2. Загорский, Г. И. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). — М., 2016.
3. Суденко, В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 9 (21). — С. 66—73.
4. Мамонов, В. С. Осмотр места происшествия: правовые, научные основы и практика применения : монография / В. С. Мамонов, В. В. Степанов. — М., 2010.
5. Рыжаков, А. П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). — М., 2010.
6. Суденко, В. Е. Тактика осмотра места железнодорожного происшествия // Мир транспорта. — 2017. — Т. 15. — № 1 (68). — С. 210—222.
7. Белкин, А. Р. УПК РФ: отменить нельзя поправить? — Т. 2. Досудебное производство. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — С. 101—103.
8. Суденко, В. Е. Особенности осмотра объектов железнодорожного транспорта по факту террористического акта // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. — 2017. — Т. 3 (69). — № 1. — С. 185—190.

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.7

© Мальцев В. А.

— кандидат юридических наук, доцент  
кафедры «Финансовое право и налогообложение»  
Юридического института Российской  
университета транспорта (МИИТ)

## Банковская система Российской Федерации: правовые основы, принципы и проблемы функционирования

**Аннотация.** В статье рассматривается место и функции банковской системы как основного элемента финансовой системы государства. Раскрывается понятие банковской системы. Определяется тип банковской системы Российской Федерации. Исследуется ее структура и правовые основы, включающие как общие законодательные акты, так и специальное законодательство, а также нормативные акты Банка России. Раскрывается понятие и состав банковской инфраструктуры. Анализируются мнения российских ученых — юристов и экономистов — в отношении ее содержания. Даётся характеристика таких элементов банковской системы, как банки, банковские группы, банковские холдинги. Одновременно указывается на отдельные проблемные аспекты в правовом регулировании их деятельности. Освещены основные принципы банковской системы Российской Федерации, а также показана их взаимосвязь и отражение в российском законодательстве. При этом характеризуются, в первую очередь, правовые принципы ее формирования и функционирования. В качестве сравнения показаны отличия в структуре и государственном регулировании банковских систем в зарубежных странах. Указаны отдельные проблемы, имеющиеся в правовых основах банковской системы и в реализации основных ее принципов в России.

**Ключевые слова:** банковская система; парабанковская системы; банковская инфраструктура; банк; банковская группа; банковский холдинг.

© Maltsev V.

— candidate of legal sciences, associate professor  
of department «Financial law and taxation»  
of the Law Institute of the Russian University of transport

## **Banking system of the Russian Federation: legal basis, principles and problems of functioning**

**Abstract.** The article considers the place and functions of the banking system as the main element of the financial system of the state. The concept of the banking system is revealed. The type of the banking system of the Russian Federation is determined. Its structure and legal framework, including both General legislative acts and special legislation, as well as regulatory acts of the Bank of Russia, are studied. The concept and composition of the banking infrastructure is revealed. The opinions of Russian legal scholars and economists on its content are analyzed. The characteristic of such elements of the banking system as banks, banking groups, Bank holdings is given. At the same time, some problematic aspects in the legal regulation of their activities are pointed out. The basic principles of the banking system of the Russian Federation are highlighted, and their interrelation and reflection in the Russian legislation is shown. At the same time, the legal principles of its formation and functioning are characterized, first of all. As a comparison, the differences in the structure and state regulation of banking systems in foreign countries are shown. Some problems existing in the legal framework of the banking system and in the implementation of its basic principles in Russia are indicated.

**Keywords:** banking system; parabank system; banking infrastructure; Bank; banking group; Bank holding.

Одним из составляющих элементов финансовой системы государства является банковская система, которая в современных рыночных отношениях является важнейшим механизмом развития. Среди многообразия ее функций одними из основных является финансирование экономики, осуществление банковских операций и сделок. Также с помощью банковской системы и при ее непосредственном участии реализуются различные государственные финансовые программы.

Как понятие «банковская система» не раскрывается в российском законодательстве (определяются лишь ее структура и составляющие элементы), несмотря на наличие целого ряд нормативных правовых актов, содержащих это понятие. Поэтому в финансово-правовой науке ее определение дается в специализированных словарях, научных и учебных публикациях. В большинстве своем в российской юридической науке подходы к определению понятия банковской системы схожи с подходами к ней в экономической науке. Но, как правило, в своих определениях юристы дают лишь общее понятие банковской системы, отмечая ее структурное содержание [1]. Банковская система любого государства функционирует на базе законов и соответствующих нормативных правовых актов, образующих в совокупности инфраструктуру, закрепляющую и регулирующую ее, и должна быть более точно отражена в нем. Поэтому, по нашему мнению,

понятие банковской системы следовало изложить как составную часть финансовой системы государства и регулируемая законодательством совокупность Банка России, иных кредитных организаций, их представительств, а также объединений.

Важную роль в правовом регулировании банковской системы страны, осуществлении контроля и надзора за деятельностью банков играют инструкции, указания, приказы и иные нормативные акты Банка России. При этом нормотворчество Банка в сфере обеспечения функционирования банковской системы за последнее время значительно расширилось, что связано с увеличением его функций. Особое значение в вопросах функционирования банковской системы стали приобретать акты, принимаемые в рамках различных международных организаций, в первую очередь, Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития.

Структура банковской системы России закреплена Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» и включает в себя двухуровневое построение: Банк России и кредитные организации, представительства иностранных банков (ст. 2). Она формируется как рыночная банковская система, но имеющая определенные особенности. При этом банковская система нашей страны не включает в себя некредитные финансовые организации (инвестиционные, клиринговые компании, инвестиционные фонды, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, ломбарды, кредитные рейтинговые агентства, бюро кредитных историй и др.) или как указывает Е. Ю. Грачева — организации парабанковской системы [2]. Хотя такое определение выглядит несколько общим, не учитываяющим специфику указанных организаций и их взаимосвязь с банковской системой.

Банки, как элементы банковской системы, могут успешно развиваться только во взаимодействии с другими структурами, прежде всего, с банковской инфраструктурой. К сожалению, в российском законодательстве понятие и состав банковской инфраструктуры не раскрывается. Подходы ученых и специалистов к этому понятию иногда существенно отличаются. Следует отметить, что в последние годы в литературе развернулась определенная дискуссия о том, является ли банковская инфраструктура составным элементом банковской системы. О. И. Лаврушин придерживается точки зрения, что банковскую инфраструктуру следует считать составным элементом банковской системы. Ю. Б. Зеленский придерживается другой точки зрения, считая, что банковская инфраструктура является механизмом обеспечения функционирования банковской системы, а не ее элементом [3]. Аналогичная ситуация происходит и по вопросу содержания банковской инфраструктуры. Так, по мнению И. Е. Шакер и А. В. Котова, банковская инфраструктура включает в себя:

- информационное обеспечение (кредитные бюро, консалтинговые службы);

- научное и методическое обеспечение (исследовательские учреждения, банковские ассоциации);
- кадровое обеспечение (учебные заведения, службы занятости); коммуникационное обеспечение (системы связи, провайдеры услуг и др.).

По мнению же ряда российских юристов (Т. Э. Рождественская, Л. Г. Ефимова) и экономистов (А. Е. Дворецкая, Н. А. Агеева) к элементам банковской инфраструктуры следует отнести:

- 1) законодательные нормы (определяющие статус кредитной организации, перечень выполняемых им банковских операций);
- 2) внутренние правила совершения операций (обеспечивающие выполнение законодательных актов и иных нормативных правовых актов по защите интересов вкладчиков, клиентов банка, его собственных интересов в целом, а также методическое обеспечение деятельности);
- 3) построение учета, отчетности, аналитической базы (формирование бухгалтерской и статистической отчетности, компьютерная обработка данных, управление деятельностью банка на базе современных коммуникационных систем);
- 4) структура аппарата управления банком [4].

Данный подход является более точным и отражает одну из отличительных особенностей российской банковской системы, выражющейся в ее правовом регулировании на уровне законов, иных нормативных актов и организационных принципов функционирования. Учитывая относительную непродолжительность процесса становления банковской системы рыночного типа в России, отдельные признаки различных типов банковских систем могут не проявляться в ней отчетливо, но прослеживаются при функционировании банковской системы в целом.

Законом о банках и банковской деятельности допускается создание кредитными организациями банковской группы и банковского холдинга, которые не входят непосредственно в банковскую систему. Их можно назвать как бы подструктурными элементами банковской системы, поскольку они создаются кредитными организациями. В то же время банковские группы и банковские холдинги стали объектом не только общего законодательного регулирования, но и специального контроля за ними. Однако закрепление в законодательстве их особенностей, специфики деятельности еще не достаточное. В этих целях можно использовать, например, опыт США, где действуют более 50 крупных банковских холдинговых компаний, деятельность которых регулируется отдельным законом [5]. Поэтому целесообразно принять специальный закон в отношении банковских холдингов и банковских групп в Российской Федерации или более полно закрепить их особенности в отдельной главе Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Не осуществлено в законодательстве и разделение банков по видам (например, на универсальные и специализированные), хотя определение их могло найти свое отражение в указанном Законе.

Формирование банковской системы государства зависит от многих факторов, но в основе нее лежат определенные принципы, которые отражают не только экономические, но и политические, социальные, правовые и иные аспекты. Поэтому разграничить некоторые из них сложно, поскольку они тесно взаимосвязаны, а иногда и влияют друг на друга. Однако основные принципы объединяют, в первую очередь, экономические и правовые начала.

Принципы банковской системы конкретно не закреплены в законодательстве, поэтому в литературе встречаются разные их перечни, и даже различная характеристика. В то же время целый ряд принципов в общих чертах находят свое отражение в российском законодательстве.

Среди основополагающих принципов формирования и функционирования российской банковской системы следует назвать принцип законности. Некоторые российские ученые (Я. А. Гейвандов, А. Г. Братко) утверждают, что принцип законности следует рассматривать как принцип конституционной законности [6]. Поскольку принцип законности носит в большей степени общий характер, а банковская система и ее основные начала исходят из положений Конституции РФ (ст. 75, 83, 103).

С этой позицией российских ученых можно согласиться. В то же время принцип конституционной законности не должен отрицать общих законодательных подходов к функционированию банковской системы, которые находят свое отражение в федеральных законах. Поэтому все же можно утверждать, что основополагающим принципом, обеспечивающим функционирование банковской системы государства, следует считать принцип законности.

Следующим базовым принципом формирования банковской системы является принцип единого (централизующего) ее начала. Указанный принцип тесно связан со структурой ее построения. В нашей стране база указанного принципа существовала уже давно, поскольку банковская система Советского Союза была наиболее централизованной. Однако это не означало, что в рыночной банковской системе его роль должна быть приижена. Примером тому служат банковские системы наиболее развитых стран, в которых также присутствует принцип централизующего начала. Взаимосвязь этого принципа построения банковской системы прослеживается и в том, что не даром два основных закона — Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР», практически сформировавших современную российскую банковскую систему, — были приняты в один день и одновременно вступили в силу (см. постановление Верховного Совета РСФСР от 2 декабря 1990 г. №396-1 «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» и Закона РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР»).

Необходимость наличия централизующего звена диктуется также потребностью обеспечения целостности банковской системы, ее способности

противостоять негативным явлениям как извне, так и внутрисистемным кризисам. Таким централизующим звеном в российской банковской системе выступает Банк России, основная цель деятельности которого является развитие и укрепление банковской системы России (ст. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

К принципам формирования и функционирования банковской системы относится и принцип коммерческой направленности кредитных организаций, который выражается в том, что в соответствии с законодательством основной целью деятельности банков является получение прибыли. В то же время, что можно отнести к неосновным целям деятельности банков, остается под вопросом. Если во многих странах наряду с коммерческими кредитными организациями допускается деятельность и некоммерческих (например, кооперативные банки), которые в качестве своей цели не ставят получение прибыли, а создаются для удовлетворения потребностей своих участников в финансовых услугах, таких как, посредничество в получении кредита, инвестирования и др. В нашей стране законодательством допускается создание кредитных организаций только как коммерческих организаций, действующих исключительно в целях получения прибыли.

К принципам формирования банковской системы следует отнести принцип открытости (прозрачности). В соответствии с этим принципом признается необходимым обеспечить свободу входа и выхода из банковской системы в рамках закона, снятие всех искусственных, неправомерных ограничений при регистрации новых кредитных организаций, их филиалов и иных подразделений, реорганизации и ликвидации элементов банковской системы, а также информационной прозрачности действий всех ее участников, включая Банк России. Разумеется, в полной мере прозрачность в банковской системе обеспечить нельзя, поскольку кредитные организации — закрытые структуры. Их деятельность построена на использовании чужих, т.е. привлеченных денежных средств и их размещении. Поэтому кредитные организации и контролирующие их органы должны соблюдать требования законодательства об охране банковской и коммерческой тайны. Однако клиенты банков и других кредитных организаций нуждаются в стандартном наборе информации, который бы позволял им принимать правильные решения в отношении своих вкладов и их инвестировании [7]. Но, к сожалению, пока еще существуют проблемы в реализации указанного принципа в банковской системе. Так, до сих пор является закрытой информации об учредителях кредитных организаций, о конкретных причинах приостановления или отзыва у банков лицензий (публикуется лишь общая причина — нарушение банковского законодательства и актов (предписаний) Банка России) или в связи с чем Банк России проводит внеплановую проверку кредитной организации. Хотя такую информацию можно было обязать публиковать на его официальном сайте.

Принцип осуществления контроля в банковской системе заключается в проверке соответствия решений и действий кредитной организации законам, регулирующим банковскую деятельность и нормативным актам Банка России. В то же время в законодательстве указывается на осуществление Банком России как надзора (ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), так и контроля (ст. 76.3 Закона) за банковской системой. К тому же, если в ст. 61 Закона указывается на реализацию надзорных функций Банка России, то в ст. 61.1 этого же Закона говорится о целях реализации им контрольных и надзорных функций. По нашему мнению, в законодательстве следовало бы более четко определить и сконструировать основные контрольно-надзорные функции Банка России, не разделяя их отдельно на надзорные и контрольные.

Вопросы обеспечения стабильного и устойчивого функционирования банковской системы как ее специального принципа нашли свое закрепление в основных Федеральных законах «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (гл. VII.1 «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования») и «О банках и банковской деятельности» (гл. III «Обеспечение стабильности банковской системы, защита прав, интересов вкладчиков и кредиторов кредитных организаций»). Однако здесь просматривается определенное расхождение в направлениях деятельности Банка России и кредитных организаций. Если в ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» говориться о его взаимодействии с Правительством РФ по разработке и осуществлению политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации, то в ст. 24 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» указывается на обеспечение стабильности и финансовой устойчивости банковской системы. Хотя определение понятие финансового рынка в законодательстве отсутствует, в отличие от понятия, точнее, структуры банковской системы.

Следует предположить, что финансовый рынок охватывает как банковскую систему, так и систему некредитных финансовых организаций, обеспечение финансовой устойчивости которых входит в одну из функций Банка России. Но все же следовало бы в законодательстве дать определение понятию финансовый рынок и разделить вопросы обеспечения финансовой устойчивости банковской системы и финансового рынка, поскольку в первую очередь, в банковской системе имеются особенности, связанные с обеспечением ее финансовой устойчивости и стабильности.

Одним из проблемных аспектов функционирования банковской системы нашей страны является обеспечение защиты прав и интересов вкладчиков и кредиторов. Для того чтобы защита вкладчиков и кредиторов стала реальной и эффективной, должны быть созданы специальные законы, другие нормативные правовые акты и главное — механизмы их реализа-

ции. С одной стороны, законодательство в целом обеспечивает защиту интересов вкладчиков, хотя Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» лишь дважды упоминает защиту интересов вкладчиков и кредиторов (ст. 46, 56). С другой стороны, основной способ защиты прав и интересов вкладчиков является страхование их вкладов в банках и судебная защита. Хотя кроме этих способов существуют и иные, которые, к сожалению, в нашем законодательстве не устанавливаются, но закреплены и активно применяются в зарубежных странах. Например, функционирование специальных государственных комиссий по кредитным организациям, агентств, а также создание объединений (ассоциаций) вкладчиков. Так, во Франции, помимо Центрального банка, банковский контроль и защиту интересов клиентов банков осуществляют целый ряд специальных органов — Банковская комиссия (своеобразная банковская полиция), Комитет по банковской и финансовой регламентации (при Парламенте страны), Комитет по кредитным учреждениям и инвестиционным компаниям. В Китае с 2003 г. функционирует специальная Комиссия по регулированию банковской деятельности, в полномочия которой входит рассмотрение жалоб вкладчиков на действия коммерческих банков. Аналогичные органы созданы в Швейцарии, Норвегии, Австрии и других странах [8].

Анализ судебных споров вкладчиков с российскими банками показывает, что первые являются наиболее незащищенной стороной. К сожалению, Банк России по этому вопросу не издал никаких нормативных актов. Хотя было бы целесообразно в специальной инструкции регламентировать обязательный перечень информации в офисе банка, представленный для вкладчиков (о видах вкладов и их доходности, порядке изменений процентных ставок по ним, случае отказа банка в осуществлении операций и др.), в том числе с указанием возможности их прямого обращения в контролирующий орган.

Отдельные ученые и специалисты выделяют и другие принципы формирования и функционирования банковской системы, такие как, принцип дерегулирования, принцип эффективности, принцип саморазвития [9] и др. Однако все они находят свое отражение (как полностью, так и частично) в уже рассмотренных выше принципах.

Все вышеперечисленное ставит свою цель в определенной степени обеспечить эффективное функционирование банковской системы нашей страны, добиться ее качественного законодательного регулирования, устранения имеющихся отдельных правовых проблем с тем, чтобы она была надежной, конкурентоспособной и эффективной, а также способной обеспечить в полной мере права и интересы вкладчиков и кредиторов.

### **Литература**

1. Фальковская, Я. М. Современная банковская система Российской Федерации : учебник. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — С. 11—12.

2. Банковское право Российской Федерации : учеб. пособие / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. — С. 39.
3. Зеленский, Ю. Б. Взаимодействие банковской системы России и реального сектора экономики : дис. ... д-ра экон. наук. — Саратов, 2003. — С. 45.
4. Рождественская, Т. Э. Публичное банковское право : учебник. — М. : Прoспект, 2016. — С. 39.
5. Bank Holding Company Act of 1956 (12 U.S.C. § 1841) // [www.federalreserve.gov](http://www.federalreserve.gov) (дата обращения: 15 мая 2018 г.).
6. Гейвандов, Я. А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. — М. : Аванта+, 2003. — С. 13—14.
7. Братко, А. Г. Принципы правового регулирования банковской деятельности // [www.bratko.ru](http://www.bratko.ru) (дата обращения: 2 мая 2018 г.).
8. Зарубежное банковское право : монография / отв. ред. Л. Г. Ефимова. — М. : Прoспект, 2015. — С. 132—135.
9. Питер, Й. Бумсма. Шесть основ современного банковского законодательства // <http://www.vestnik.fa.ru> (дата обращения: 10 апреля 2018 г.).

УДК 336

© Назаренко Б. А.

— кандидат юридических наук, доцент кафедры  
«Финансовое право и налогообложение» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ),  
доцент Департамента правового регулирования экономической  
деятельности ФГОБУ ВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»

**Необоснованная налоговая выгода  
в свете правил контроля за трансфертными ценами:  
теоретические и практические аспекты**

**Аннотация.** В статье рассматриваются полномочия территориальных налоговых органов по доказыванию необоснованности полученной налогоплательщиками налоговой выгоды в результате манипулирования ценами в сделках. Суммовая оценка такой выгоды возможна путем применения методов, установленных гл. 14.3 Налогового кодекса Российской Федерации. Однако законность применения территориальными налоговыми органами указанных методов нередко становится предметом судебных споров.

**Ключевые слова:** налоговая выгода; трансфертное ценообразование; доктрина деловой цели; доктрина приоритета существа над формой.

© Nazarenko B.

— candidate of legal science, associate professor  
of finance and tax of the law institute  
of Russian University of Transport, associate professor  
of Financial University attached  
to the Government of the Russian Federation

**Unjustified tax benefit in the light  
of the rules of control over transfer price:  
theoretical and practical aspects**

**Abstract.** The article deals with the powers of territorial tax authorities to prove the groundlessness of the tax benefits received by taxpayers as a result of price manipulation in transactions. The summary assessment of such benefit is possible by application of the methods established by Chapter 14.3 of the Tax code of the Russian Federation. However, the legality of the use of these

methods by territorial tax authorities often becomes the subject of litigation.

**Keywords:** tax benefit; transfer pricing; business purpose doctrine; the doctrine of the priority of substance over form.

С 1 января 2012 г. вступили в силу законоположения разд. V.1 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), предусматривающие контроль за трансфертным ценообразованием. По сравнению с ранее действовавшей ст. 40 НК РФ по новым правилам, в основе которых лежат принципы, разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития [4, с. 23], контроль за соответствием цен, примененных в сделках между взаимозависимыми лицами, рыночным осуществляется исключительно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов (центральным аппаратом Федеральной налоговой службы<sup>1</sup> (далее — ЦА ФНС России)) (п. 2 ст. 105.3 НК РФ).

Кроме того, в ст. 105.14 НК РФ отражены критерии, позволяющие относить сделки между взаимозависимыми лицами к контролируемым, установлен минимальный размер сумм по таким сделкам. Так, например, контролируемыми сделками признаются сделки в области внешней торговли товарами мировой биржевой торговли (подп. 2 п. 1 ст. 105.14 НК РФ); сделки между взаимозависимыми лицами, местом регистрации, либо местом жительства, либо местом налогового резидентства всех сторон и выгодоприобретателей по которым является Российская Федерация, а сумма доходов по таким сделкам (сумма цен сделок) между указанными лицами за соответствующий календарный год превышает 1 млрд руб. (подп. 1 п. 2 ст. 105.14 НК РФ).

Основанием для проверки правильности исчисления и уплаты налогов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами является *уведомление о контролируемых сделках*, которое обязаны представлять налогоплательщики (ст. 105.16 НК РФ), или *извещение территориального налогового органа*, проводящего выездную или камеральную налоговую проверку, налоговый мониторинг налогоплательщика (п. 1 ст. 105.17 НК РФ). Контролируемую сделку может также выявить ЦА ФНС России в результате проведения повторной выездной налоговой проверки в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего налоговую проверку, налоговый мониторинг. Следует также отметить, что разд. V.1 НК РФ установлены «...специальные процедуры проведения данного вида контроля: сроки, ограничения по количеству проверок, возможность за-

<sup>1</sup> Согласно п. 1 Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (далее — Положение) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах является ФНС России, которая осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы (п. 3).

ключения соглашения о ценообразовании, право на симметричную корректировку...» [1, с. 6].

Вместе с тем, учитывая, что большое количество совершаемых взаимозависимыми лицами сделок не подпадают под критерии контролируемых, то «...в отношении этих сделок четких разграничений контрольных функций ЦА ФНС России и территориальных инспекций в налоговом законодательстве нет» [2, с. 26]. Согласно абз. 12 письма Минфина России от 18 октября 2012 г. № 03-01-18/8-145 «О применении положений ст. 105.3 Налогового кодекса Российской Федерации» в случаях установления фактов уклонения от налогообложения в результате манипулирования налогоплательщиком ценами в сделках необходимо доказывание получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды в рамках выездных и камеральных проверок, в том числе с применением методов, установленных гл. 14.3 НК РФ. Глава 14.3 НК РФ предусматривает пять методов (метод сопоставимых рыночных цен, метод цены последующей реализации, затратный метод, метод сопоставимой рентабельности и метод распределения прибыли), которые используются должностными лицами ЦА ФНС России при проведении налогового контроля *в связи с совершением контролируемых сделок между взаимозависимыми лицами* (ст. 105.7 НК РФ).

Абзац 12 письма Минфина России от 18 октября 2012 г. № 03-01-18/8-145 безуспешно оспаривался налогоплательщиком в Верховном Суде РФ (далее — ВС РФ). Представители налогоплательщика ссылались на абз. 3 п. 1 ст. 105.17 НК РФ, согласно которому контроль соответствия цен, примененных в контролируемых сделках, рыночным ценам не может быть предметом выездных и камеральных проверок. Однако ВС РФ в своем решении от 1 февраля 2016 г. № АКПИ15-1383 указал, что из толкования оспариваемого разъяснения Минфина России нельзя сделать вывод, что финансовое ведомство Российской Федерации предоставило территориальным налоговым органам право осуществлять проверку полноты исчисления и уплаты налогов *в связи с совершением контролируемых сделок* и применять для этой цели методы определения доходов, указанные в гл. 14.3 НК РФ. В апелляционном определении от 12 мая 2016 г. № АПЛ16-124 ВС РФ уточнил свою позицию: выявление и доказывание фактов получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды входит в сферу налогового контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах (п. 1 ст. 82, ст. 87 НК РФ), а суммовая оценка такой выгоды возможна путем применения методов, установленных гл. 14.3 НК РФ.

Таким образом, территориальным налоговым органом не запрещается применять методы, закрепленные в гл. 14.3 НК РФ только в случае, если их должностные лица доказывают обстоятельства получения фискальнообязанными лицами необоснованной налоговой выгоды. Критерии оценки налоговой выгоды на предмет ее обоснованности или необоснованности отражены в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от

12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды». Кроме того, Федеральным законом от 18 июля 2017 г. № 163-ФЗ НК РФ дополнен положениями об обоснованности налоговой выгоды (ст. 54.1).

Вместе с тем следует отметить, что в ряде многочисленных случаев при судебном обжаловании решений территориальных налоговых органов, в которых отражаются результаты применения методов, установленных гл. 14.3 НК РФ, арбитрами указывается на нарушения процессуальных норм НК РФ (в части порядка и последовательности применения методов, предусмотренных гл. 14.3 НК РФ), которые являются основанием для признания ненормативных правовых актов налоговых органов недействительными.

Так, например, нередко в правоприменительных актах налоговых инспекций *невозможно определить методы, которые использовались налоговым органом при проверке соответствия цен, примененных налогоплательщиком, рыночным* (см., например, постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2015 г. № 16АП-4879/2015 по делу № А63-5056/2015, постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 21 сентября 2015 г. № 10АП-9158/2015 по делу № А41-16275/15); *нет сведений о применении методов, предусмотренных гл. 14.3 НК РФ* (в том числе в случаях доказывания несоответствия цен по спорным сделкам на основе использования, к примеру, сведений из информационной системы «СПАРК» о средних ставках по банковским депозитам как источник рыночной процентной ставки (см., например, решение Арбитражного суда Брянской области от 17 декабря 2015 г. по делу А09-13383/2015<sup>1</sup>)); *не обеспечена должным образом сопоставимость анализируемых сделок — сопоставляемой и спорной* (см., например, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2015 г. № 13АП-5882/2015 по делу № А26-7861/2014) [5, с. 17—20].

Кроме того анализ многочисленных судебных решений позволяет сделать вывод, что должностные лица налоговых инспекций нередко стремятся любые выявленные ими факты отклонения (в сторону уменьшения или увеличения) цен по сделкам между взаимозависимыми лицами однозначно расценить как получение необоснованной налоговой выгоды. Так, например, Судебной коллегией по экономическим спорам (далее — СКЭС) ВС РФ в определении от 11 апреля 2016 г. № 308-КГ15-16651 по делу № А63-11506/2014 указано, что налоговый орган в ходе выездной налоговой проверки, установив факт взаимозависимости общества с контрагентами по сделкам, ограничился констатацией данного факта, не установив совокупность условий, свидетельствующих о согласованных действиях взаимозависимых лиц в целях получения необоснованной налоговой вы-

<sup>1</sup> Как указал Суд, необходимо использовать совокупность цен, примененных в сопоставляемых сделках, а не среднее значение, отображенное в банковской или иной отчетности.

годы.

В связи с этим, учитывая подтверждение ВС РФ возможности использования должностными лицами территориальных налоговых органов (при проведении камеральных и выездных налоговых проверок и доказывании получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды) методов, установленных гл. 14.3 НК РФ, следует признать, что доказывание обстоятельств получения налоговой выгоды как необоснованной является одной из ключевых проблем, с которыми сталкиваются налоговые инспекции, руководствуясь в своей деятельности абз. 12 письма Минфина России от 18 октября 2012 г. № 03-01-18/8-145.

В соответствии с п. 3 и п. 4 постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 налоговая выгода *может быть признана необоснованной*, в частности, в случаях, если для целей налогообложения учтены операции не в соответствии с их действительным экономическим смыслом или учтены операции, не обусловленные разумными экономическими или иными причинами (целями делового характера); *налоговая выгода не может быть признана обоснованной*, если получена налогоплательщиком вне связи с осуществлением реальной предпринимательской или иной экономической деятельности.

Исходя из анализа судебной практики, можно сделать вывод, что к обстоятельствам получения необоснованной налоговой выгоды относятся факты финансово-хозяйственных взаимоотношений налогоплательщика с так называемыми «firmами-однодневками», связанные с формальным дроблением бизнеса, искусственным созданием убытка и т.п. [3, с. 53—63; 6, с. 15—20]. В свете вышеизложенного возникает закономерный вопрос: в каких случаях в результате манипулирования налогоплательщиком ценами в сделках потенциально может быть получена необоснованная налоговая выгода (с учетом постановления Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53)?

В письме ФНС России от 30 сентября 2015 г. № ЕД-4-2/17078@ содержится указание на то, что необоснованной налоговой выгода может быть признана в том случае, если в результате манипулирования ценами в сделках *доход перераспределяется стороне сделки с меньшей эффективной ставкой налога*, например, в силу применения пониженных ставок налогов и (или) освобождения от налогообложения, и (или) наличия текущих убытков (убытков прошлых лет), которые могут быть учтены для целей налогообложения при определении финансового результата от такой сделки. Однако указанное разъяснение не может охватить (и обосновать) все потенциально возможные ситуации, связанные с получением необоснованной налоговой выгоды в результате манипулирования налогоплательщиком ценами в сделках. В связи с этим налоговому ведомству России необходимо, как представляется, периодически обобщать судебную практику по соответствующим спорам с целью формирования актуальных разъяснений для территориальных налоговых органов.

Кроме того, стоит отметить, что в практической деятельности налоговых органов возникают ситуации, которые со всей очевидностью свидетельствуют о получении налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды. Так, например, в определении СКЭС ВС РФ от 22 июля 2016 г. по делу № А40-63374/15 указано, что налогоплательщик реализовал в адрес трех взаимозависимых контрагентов, применяющих упрощенную систему налогообложения, три принадлежащих ему здания; налоговый орган, оценив, что цена в этих сделках существенно отличалась от рыночного уровня цен (в 30 раз, 116 раз, 230 раз по трем объектам соответственно), вменил налогоплательщику размер выручки от продажи зданий, определив его на основании кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества с поправкой на инфляцию, а также экспертного заключения оценщика. «Само по себе отклонение цен от рыночного уровня, — как отмечают С. Семенов и А. Артюх, — не должно являться наказуемым, но если оно переходит границы разумного (“многократность”) и не может быть объяснено никакими адекватными причинами, налогоплательщик не должен извлекать из этого выгоду» [7].

### **Литература**

1. Бабкин, А. И. Контролируемые сделки. Необоснованная налоговая выгода // Российский судья. — 2016.
2. Гришина, О. П. Какими способами налоговики вправе определить величину налоговой выгоды? // Налоговая проверка. — 2016. — № 5.
3. Егорова, С. И. О получении необоснованной налоговой выгоды вследствие уменьшения налоговой базы // Налог на прибыль: учет доходов и расходов. — 2016. — № 8.
4. Мухин, В. Контроль... за неконтролируемыми сделками, или Мы за ценой не постоим? // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия»: электронный журнал. — 2016. — № 30.
5. Назаренко, Б. А. О полномочиях территориальных налоговых органов при проверке трансфертных цен // Налоги. — 2016. — № 7.
6. Суховская, М. Г. Налоговая выгода как она есть / М. Г. Суховская, Е. А. Шаронова // Главная книга. — 2015. — № 19.
7. Семенов, С. Судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ о соотношении необоснованной налоговой выгоды, ценового контроля и методах определения цены в сделках / С. Семенов, А. Артюх // СПС КонсультантПлюс. 2016.

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

© Эфендиев Т. С.

— кандидат юридических наук,  
доцент кафедры «Теория права и природоресурсное  
право» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## Освидетельствование на состояние опьянения и медицинское освидетельствование как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы прохождения освидетельствования и медицинского освидетельствования, права и обязанности должностных лиц и освидетельствуемых лиц.

**Ключевые слова:** освидетельствование; медицинское освидетельствование; транспортное средство; мера обеспечения; акт медицинского освидетельствования.

© Efendiev T.

— candidate of legal sciences, associate professor  
«Theory of Law and Natural Resource Law»  
of the law institute of Russian University of Transport

## Examination of the state of intoxication and medical examination as measures to ensure the proceedings in the case of an administrative offense

**Abstract.** The article deals with the issues of passing the examination and medical examination, the rights and duties of officials and surveyed persons. Decree of the Government and instructions for the use of breathalyzer.

**Keywords:** survey; medical examination; vehicle; security measure; medical examination certificate.

Научный центр безопасности дорожного движения МВД России опубликовал отчет о состоянии аварийности на территории РФ. За прошедший год произошло 169,4 тыс. аварий. Статистика ДТП показывает, что 18,9% водителей находятся в состоянии алкогольного опьянения. Количество

происшествий за 2017 г. составило около 1,5 тыс. По сравнению 2016 г. число погибших из-за ДТП снизилось на 192,2%, а количество раненых уменьшилось на 18,3%.

Напомним, что ст. 264.1 УК РФ предусматривает уголовное наказание за управление транспортным средством в нетрезвом виде лицом, которое ранее уже привлекалось к административной ответственности за пьяную езду или отказ от прохождения медицинского освидетельствования. Причем ответственность наступает, не только если нарушитель сядет за руль на период срока лишения за первое нарушение, но и в течение года после возврата водительских прав. До июля 2015 г. данное нарушение считалось административным и наказывалось лишь лишением прав и крупным штрафом. Однако после ужесточения законодательства водители-рецидивисты рискуют получить теперь до двух лет лишения свободы.

Однако согласно статистике российских судов из более чем 75 тыс. осужденных подавляющее большинство — 61 293 человека — отделалось обязательными работами.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством», освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения, медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения подлежит водитель транспортного средства, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения, а также водитель, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ.

При этом достаточным основанием полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

- а) запах алкоголя изо рта;
- б) неустойчивость позы;
- в) нарушение речи;
- г) резкое изменение окраски кожных покровов лица;
- д) поведение, не соответствующее обстановке.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения проводится должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя

транспортного средства Вооруженных Сил РФ, войск национальной гвардии РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти — также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется с использованием технических средств измерения, обеспечивающих запись результатов исследования на бумажном носителе, разрешенных к применению Росздравнадзором, поверенных в установленном порядке Росстандартом, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений.

Перед освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции информирует освидетельствуемого водителя транспортного средства о порядке освидетельствования с применением технического средства измерения, целостности клейма государственного поверителя, наличии свидетельства о поверке или записи о поверке в паспорте технического средства измерения.

При проведении освидетельствования на состояние алкогольного опьянения должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции проводит отбор пробы выдыхаемого воздуха в соответствии с инструкцией по эксплуатации используемого технического средства измерения. При этом во избежание искажений в показаниях прибора измерения надо проводить через 20—30 минут после последнего приема спиртных напитков; повторный продув выполнять только через 10 минут, не выдыхать в прибор сигаретный дым и т.д., а также должностное лицо должно уточнить у лица, принимал ли он спиртосодержащие препараты.

Факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений, а именно 0,16 мг на 1 л выдыхаемого воздуха.

Результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, форма которого утверждается МВД России по согласованию с Минздравом России. К указанному акту приобщается бумажный носитель с записью результатов исследования. Копия этого акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проведено освидетельствование на состояние алкогольного опьянения.

В случае отказа водителя транспортного средства от прохождения

освидетельствования на состояние алкогольного опьянения акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения не составляется.

Направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения водитель транспортного средства подлежит:

- а) при отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;
- б) при несогласии с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;
- в) при наличии достаточных оснований полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Направление водителя транспортного средства на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в медицинские организации осуществляется должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил РФ, войск национальной гвардии РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти — также должностным лицом военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых.

О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, форма которого утверждается МВД России по согласованию с Минздравом России. Копия протокола вручается водителю транспортного средства, направляемому на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Должностное лицо, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностное лицо военной автомобильной инспекции обязано принять меры к установлению личности водителя транспортного средства, направляемого на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Сведения об отсутствии документов у водителя транспортного средства, подлежащего медицинскому освидетельствованию на состояние опьянения, а также об официальном источнике информации, с помощью которого в этом случае должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностным лицом военной автомобильной инспекции установлена личность водителя транспортного средства, указываются в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения проводится как непосредственно в медицинских организациях, так и в специально

оборудованных для этой цели передвижных медицинских пунктах, соответствующих установленным Минздравом России требованиям.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения составляется в трех экземплярах, подписывается врачом (фельдшером), проводившим медицинское освидетельствование на состояние опьянения, и заверяется печатью с названием медицинской организации и наименованием подразделения, в котором проводилось освидетельствование.

В случае если водитель транспортного средства находится в беспомощном состоянии (тяжелая травма, бессознательное состояние и другое) и для вынесения заключения о наличии или отсутствии состояния опьянения требуется проведение специальных лабораторных исследований биологических жидкостей, акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, составленного должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностным лицом военной автомобильной инспекции, заполняется по получении результатов указанных исследований, которые отражаются в акте.

Подлинник справки о результатах лабораторных исследований, заверенной подписью специалиста, проводившего исследование, приобщается ко второму экземпляру акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Первый экземпляр акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения выдается на руки должностному лицу, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или должностному лицу военной автомобильной инспекции либо направляется по почте в орган, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, или военную автомобильную инспекцию. Второй экземпляр акта хранится в соответствующей медицинской организации, третий экземпляр акта выдается водителю транспортного средства, в отношении которого проводилось медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 341.1./8

© Кузьмин В. Н.

— кандидат юридических наук, доцент,  
доцент Департамента правового регулирования  
экономической деятельности Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации  
Vkyzmin@mail.ru

## Обеспечение экологической безопасности в странах Европейского Союза

**Аннотация.** В статье освещаются актуальные вопросы обеспечения химической и биологической безопасности населения, биосфера и объектов техносферы в странах Европейского Союза, являющейся составной частью экологической безопасности. Анализируется опыт правового регулирования в вышеупомянутых государствах, где отношения, составляющие суть экологической безопасности, являются приоритетными.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность; Европейская комиссия; экологическое законодательство; экологическая политика; Европейское агентство по окружающей среде.

© Kuzmin V.

— phd in law, associate professor, associate professor  
of the department of legal regulation of economic activity  
of the Financial University under the Government  
of the Russian Federation

## Legal provision of ecological safety in the European Union

**Abstract.** The article highlights the topical issues of chemical and biological safety of the population, biosphere and technosphere objects in the EU countries, which are an integral part of environmental safety. The article analyzes the experience of legal regulation in the above-mentioned States, where the relations that make up the essence of environmental safety are priority.

**Keywords:** ecological safety; the European Commission; the ecological legislation; the ecological policy; the European Environment Agency.

Наиболее развитые европейские страны раньше других стали использу-

зователь возможности правовых средств в сфере обеспечения безопасных условий существования человека.

В Европе формировалась своя правовая система, отражающая особенности ее исторического, экономического, культурного развития. В европейских государствах имеет место доминирование права в системе социальных регуляторов (мораль, традиции, обычаи и т.д.). Европейскую цивилизацию называют христианской и юридической, что отражает безусловное значение закона в регулировании общественных отношений.

В связи с этим проблемы природопользования и природоохраны регулируются тщательно разработанной системой нормативных правовых актов.

В странах Европейского Союза вопросы обеспечения химической и биологической безопасности населения, биосфера и объектов техносфера являются составной частью экологической безопасности. В этом проявляется особенность правового регулирования в вышеупомянутых государствах, где отношения, составляющие суть экологической безопасности, являются приоритетными [1].

Для наиболее развитых европейских стран характерна отличная от российской политика в области обеспечения химической и биологической безопасности, поскольку в этих странах приоритетным направлением является охрана природы, право человека на благоприятную окружающую среду, а затем уже функционирование промышленной инфраструктуры. В этих странах правовому регулированию подвержены не различные аспекты функционирования промышленной инфраструктуры (организационной, материально-технической и т.д.), а объекты экосистемы — вода, воздух, почва, леса, отходы и т.д.

В Российской Федерации проблемы экологической безопасности не редко остаются за рамками внимания, поскольку промышленная безопасность, в какой-то мере, от нее обособлена. Такой подход не позволяет выстроить эффективную систему экологической безопасности, составной частью которой являются химическая и биологическая безопасность населения, биосфера и объектов техносферы.

В ходе проведения Стокгольмской конференции ООН, посвященной проблемам окружающей человека среды (1972), мировое сообщество официально признало глобальный характер надвигающейся экологической катастрофы [2].

Экологические движения и партия «Зеленых» стали заметной частью политических систем наиболее развитых государств, в том числе Европейского Союза. Фактически эти движения и партии стали инициаторами формирования системы экологической безопасности.

Отличительной особенностью правового регулирования общественных отношений в сфере экологической безопасности в Союзе является отсутствие разграничения на отдельные составляющие вопросов экологической безопасности, как это имеет место в нашей стране. Например, в этих

странах нет узкопрофильных законов, регулирующих вопросы химической и биологической безопасности. Весь комплекс нормативных правовых актов в этих странах регламентирует отношения в сфере экологии, т.е. речь идет об экологической безопасности личности, общества и государства.

Во многих странах создана институциональная система управления экологической безопасностью. Так, в Европейском Союзе создана Генеральная дирекция по окружающей среде Европейской комиссии (ГД по ОС ЕК) (*Die Generaldirektion (GD) Umwelt*), которая предлагает и разрабатывает правовые предписания в области окружающей среды. Она также следит за соблюдением принятых предписаний и исполнением согласованных мероприятий.

ГД по ОС ЕК находится в Брюсселе и насчитывает около 550 сотрудников. На настоящий момент комиссаром по вопросам экологии является Ставрос Димас. В круг его задач входит в том числе поддержка и стимулирование концепции долгосрочного развития и экоэффективности, а также достижение высокого стандарта защиты окружающей среды и здоровья.

На современном этапе Европейский Союз совершенствует правовую базу охраны окружающей среды. Так, обновлению подверглись акты относительно мониторинга окружающей среды, экологической сертификации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, механизма финансирования экологических мероприятий и др. Одновременно предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области экологической стандартизации.

Учреждением Европейского Союза является Европейское агентство по окружающей среде (EAOC; EEA; *European Environment Agency*), осуществляющее сбор, обработку и анализ информации о состоянии окружающей среды на европейском континенте. Правовую базу деятельности Агентства составляет Регламент от 7 мая 1990 г. № 1210/90 об учреждении Европейского агентства по окружающей среде и Европейской сети информации и наблюдения за окружающей средой, измененный Регламентом от 29 апреля 1999 г. № 933/1999 [3].

Требования директив и решений должны переноситься в национальное законодательство и внедряться теми странами Центральной и Восточной Европы, которые стремятся в Европейский Союз. Регуляции содержат правовые нормы прямого действия и не требуют перенесения в национальное законодательство стран — членов. Поэтому одной из возможных правовых форм включения регуляций Союза в национальное законодательство государств, стремящихся к вхождению в него, может быть принятие парламентом закона о присоединении к этой регуляции. Тогда регуляция станет национальным законом, подобно тому, как это принято при присоединении страны к международной конвенции или договору. И все действующие национальные законы и подзаконные акты должны быть приведены в соответствие с ней [4].

Химические свойства определенных веществ, которые могут оказать

вредное воздействие на здоровье или окружающую среду, являются отправной точкой так называемого права химических веществ. Когда химические вещества попадают на рынок в качестве продуктов, они вначале становятся объектами регулирования права Союза, затем, с тем чтобы облегчить торговлю, становятся самостоятельной целью политики охраны здоровья и окружающей среды.

Химические вещества могут стать вредными на любой стадии своего жизненного цикла — в процессе производства и переработки, при транспортировке, при использовании как продукта и при повторном использовании либо ликвидации как отхода (мусора) [5].

Право обращения с химическими веществами, прежде всего, учитывает фазу использования их как продукта, не упуская при этом из виду остальные жизненные циклы. В связи с этим имеется определенная концентрационная функция, когда осуществляется сбор информации о свойствах вещества и проводится оценка риска.

С инструментальной точки зрения различают меры по предоставлению сведений о рынке и меры по ограничению продаж. К первым относятся классификация, маркировка и паспорт безопасности, ко вторым — ограничение продаж различной интенсивности. Для осуществления обеих групп мер требуется, чтобы были собраны, представлены и изучены данные о рисках.

В целом право обращения с химическими веществами устанавливает проведение административного контроля, при этом ему известны также элементы регулируемого самоконтроля. Поскольку административный контроль зависит от информационного состояния, большая часть предписаний посвящена получению и изучению сведений о рисках.

Вещества классифицируются по признакам опасности. В последнее время компетенцией в этом вопросе обладает Европейская комиссия, которая решает это в процессе регулирования выбросов (ст. 4 абз. 3 Директивы 67/548/ЕЭС). Если была проведена оценка риска государствами-членами, то берутся сформулированные в результате этой оценки так называемые выводы (ст. 2 абз. 1 е(1) Директивы 93/67/ЕЭС); они учитываются и в предложенной заявителем классификации.

Признаки опасности окончательно описаны в праве Сообщества (ст. 2 абз. 2 Директивы 67/548/ЕЭС, в Германии они введены в действие § 4а Закона о химических веществах). Используемые при этом частично неопределенные правовые понятия конкретизируются в приложении VI Директивы 67/548/ ЕЭС. К ним добавлены так называемые характеристики рисков, более подробно определяющие вид риска, и так называемые советы по безопасности, сообщающие о безопасных способах обращения с веществами.

С классификацией связаны определенные требования к упаковке и маркировке веществ или изделий. Если вещество не отнесено еще к той или иной классификации, возникает обязанность самоконтроля. Произво-

дитель и импортер должны сами классифицировать вещество и в соответствии с этим упаковать его и пометить [6].

Лидером среди стран Европейского Союза в области охраны окружающей среды считается **Германия**.

Правовое регулирование в области охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов здесь сосредоточено на уровне федеральных земель и местных органов власти. Сфера полномочий федеральных органов в области охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов ограничивается разработкой и реализацией федеральной экологической политики; законотворчеством; нормативно-правовым регулированием; координацией природоохранной деятельности, экологическим мониторингом, международным сотрудничеством, включая работу с Европейским Союзом; регулированием производства и использования всех видов радиоактивных веществ и атомной энергии. Федеральному министерству по охране окружающей среды, наделенному не столько исполнительными, сколько управлением функциями, подчинен ряд федеральных органов. Среди них Экологическая федеральная служба (ответственная за экспертизу), Федеральная служба защиты природы (в отличие от первой ее компетенция распространяется и на охрану природы и ландшафтов), Федеральная служба по защите от радиационного воздействия, Институт Роберта Коха (ответственен за введение в оборот генно-модифицированных организмов) и др.

На сегодняшний день нормативная база охраны окружающей среды в Германии включает в себя многочисленные законодательные акты, правовые положения. Среди них федеральный закон об охране природы и ландшафтном планировании, законы об эмиссиях, о генной технике, о включении в планы экономического развития вопросов охраны окружающей среды. Следует отметить, что нормативная система проведения экологической экспертизы действовала здесь задолго до принятия соответствующей Директивы 1985 г. Особое внимание в Германии уделяется экологическому обучению производственного персонала. Охрана окружающей среды является сферой, обеспечивающей рабочие места значительной части немецкого населения [8].

Ежегодно возрастает число предприятий, занимающихся разработкой экологичных и ресурсосберегающих технологий или предлагающих услуги в области охраны окружающей среды. Целый ряд предприятий привлекает покупателей знаками экологически чистой продукции. Немецкий экологический знак «Голубой ангел» стал успешным инструментом обозначения экологической продукции. Экологические критерии раздачи этого знака определяются жюри, состоящим из представителей органов управления и общественных объединений. При этом критерии формируются так, что только особо экологически чистые продукты получают право ввести этот знак и рекламировать свою экологическую чистоту. Важным инструментом для создания экологической прозрачности рынка слу-

жит обязанность обозначения экологически релевантных качеств продукции.

В сфере защиты климата немецкая экополитика предусматривает эффективное производство энергии; ее рациональное использование; увеличение использования возобновляемых источников энергии. Для содействия энергосбережению и расширению использования возобновляемых источников энергии предусмотрены льготные кредиты и дотации. На сегодняшний день Германия является одной из ведущих стран — экспортёров безопасных для окружающей среды технологий.

Германия является активной сторонницей Киотского протокола. Вытекающие из него обязательства — сократить эмиссию углекислого газа к 2012 г. на 21% — (по сравнению с уровнем 1990 г.) были выполнены уже в 2001 г. на 85% [9].

В немецком праве иерархия обязанностей также представлена в виде принципа (§ 4 Закона об отходах). Однако Закон об отходах содержит конкретизацию и возможности конкретизации, устанавливающие санкции за невыполнение обязанностей предотвращать образование отходов и утилизировать их не только и не столько на законодательном уровне, сколько на уровне постановлений. Относительно утилизации отходов Закон решает вопрос в пользу равнозначности утилизации вещества и энергии, но отдает приоритет способу утилизации, лучше переносимому экологией.

В **Великобритании** установлено сравнительно мягкое правовое регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Экологическое законодательство Великобритании состоит из большого числа законов и подзаконных актов, посвященных регулированию определенных видов антропогенного воздействия на природную среду. Здесь сложилась система государственных органов по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов во главе с Министерством окружающей среды, выполняющим, в основном, координирующую функцию. С 1970 г. начала свою работу Комиссия по охране окружающей среды от загрязнения, имеющая статус независимой неправительственной организации. На нее возложено наблюдение за эффективностью природоохранной деятельности. Введение системы платежей за водопользование и сброс промышленных сточных вод, налогообложения за использование материала (налог на ископаемое топливо) позволило Великобритании значительно снизить государственные финансовые затраты и перебросить средства на программы по охране окружающей среды.

Во **Франции** действует большое количество законов и подзаконных актов в области обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. Основные из них — Законы «Об охране окружающей среды» (1976), «Об отходах» (1975) и «О зарегистрированных зданиях» (1976). В Уголовном кодексе Франции 1994 г. прописано понятие экологического терроризма. Франция стала одной из первых стран, применивших систему платежей за стоки или выбросы.

Значительную часть работы, связанной с обеспечением экологической безопасности, выполняет жандармерия. С 1992 г. при национальном командовании жандармерии действует специальный отдел для координации действий в области охраны окружающей среды. Среди всех подразделений жандармерии распространен меморандум о природе и окружающей среде. Однако нечеткий правовой статус деятельности полиции и жандармерии по обеспечению экологической безопасности, недостаточное материальное оснащение тормозят работу данных структур [10].

Эффективность экологической политики **Швейцарии**, где за охрану окружающей среды совместно отвечают Конфедерация и кантоны, обусловливается разработанной законодательной базой, ее четким исполнением с привлечением сил правопорядка и значительными финансовыми затратами.

Правовой базой охраны окружающей среды в Швейцарии является Федеральный закон об охране природы и ландшафтов 1966 г., требующий от властей при выполнении своих задач сохранения природных и исторических памятников. Эффективно действует Швейцарский фонд по защите национальной природы.

В **Бельгии** существенную роль в решении проблемы охраны окружающей среды и обеспечении экологической безопасности играет жандармерия. Благодаря доступу к информационным материалам других правительственные ведомств и использованию измерительных приборов, жандармы могут выявлять многие экологические нарушения во время патрулирования или пресекать организованную преступную деятельность в сфере охраны окружающей среды. Для жандармов выпущено «Экологическое руководство». В Бельгии активно действуют экологические подразделения.

Активную экологическую политику проводят **Нидерланды**. Ее история берет начало с 1960-х гг. Позднее был принят Меморандум приоритетов по окружающей среде и Планы национальной политики в области окружающей среды. Страна исходит из возможности существования экономического роста и улучшения качества окружающей среды.

Реализация экополитики осуществляется на центральном и муниципальном уровнях. Общей координацией экологических вопросов занимается Министерство жилья, пространственного планирования и окружающей среды, ответственное за разработку и выполнение планов национальной политики в области окружающей среды и ежегодных Национальных экологических программ. Ему содействуют министерства: экономики; сельского хозяйства; управления природными ресурсами; транспорта; управления водными ресурсами [11].

В **Норвегии** раз в два года правительство предоставляет парламенту доклады о состоянии окружающей среды в стране и о проводимой экологической политике. Особая роль в реализации экополитики отводится муниципальным органам власти. Законодательство по охране окружающей

природной среды направлено непосредственно на источник сбросов, а объемы регулируются через разрешение на сбросы. В Норвегии сама промышленность несет ответственность за соблюдение нормативов по охране окружающей среды. Система государственного контроля базируется на инспектировании и системном аудите. Активно действует Норвежский правительственный экологический фонд, поддерживающий экологически чистые технологии.

Вопросы безопасности, технические решения в сфере внешней окружающей среды при разведке и добыче нефти координируются Нефтяным директоратом (ТЧРВ). Практикуется выдача лицензий через тендерные раунды.

С 1988 г. в Норвегии действует Национальное ведомство по расследованию и пресечению экономической и экологической преступности «Экокрим». Под его контролем подготавливаются руководства по борьбе с загрязнением окружающей среды и с преступлениями против культурных ценностей. Наиболее крупный штраф, наложенный в Норвегии, составил 300 тыс. долл., такую же сумму составила самая крупная конфискация.

В 1997 г. была принята долгосрочная программа-стратегия «Норвежский дом», в основе которой было заложено производство в рамках экологически стабильного общества.

Для того, чтобы приблизиться к международно-правовым стандартам в сфере обеспечения экологической безопасности, России необходимо отказаться от сложившегося в стране подхода к этому вопросу. Рассматривать проблемы химической и биологической безопасности в отдельности от экологии бессмысленно и бесперспективно.

Основу цивилизованного подхода должны составлять: состояние природы, права человека, а затем интересы финансовых и промышленных групп. К сожалению, в Российской Федерации в отличие от наиболее развитых стран Европы и мира акценты расставлены с точностью до наоборот [12].

## **Литература**

1. Кремер, Л. Экологическая политика Европейского союза // Современное экологическое право в России и за рубежом / Л. Кремер, Г. Винтер ; под ред. О. Л. Дубовик. — М. : ИГП-НИОН РАН, 2001. С. 9—18.
2. Стокгольмская декларация (г. Стокгольм, 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды).
3. Регламент № 1210/90 Совета Европейских сообществ «Об учреждении Европейского агентства по окружающей среде и Европейской сети информации и наблюдения за окружающей средой» (г. Брюсселе, 7 мая 1990 г.).
4. Вылегжанина, Е. Е. Природопользование и сохранение окружающей среды в Европейском союзе: новые правовые подходы // Право и политика. — 2003. — № 2 — С. 97—105.
5. Вылегжанина, Е. Е. От решения проблем к их предупреждению: тенденции развития европейского экологического права // Международное право (international law). — 2004. — № 4(20). — С. 98—111.

6. Голубецкая, Н. П. Новые задачи природоохранной политики в условиях изменяющегося положения в Европе // Журнал российского права. — 2000. — № 8. — С. 78.
7. Дубовик, О. Л. Экологическое право ЕС: формирование, развитие, достижения и актуальные задачи // Право и политика. — 2004. — № 12. — С. 58—67.
8. Дубовик, О. Л. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС: // Европейская конвенция и будущее европейского экологического права»/ О. Л. Дубовик, Б. С. Степаненко ; под ред. Я. Х. Янса // Право и политика. — 2005. — № 1. — С. 121—131.
9. Корнев, А. В. Обеспечение химической и биологической безопасности населения, биосфера и объектов техносферы как направление государственной политики / А. В. Корнев, В. Н. Кузьмин, Ю. А. Аксаев // Труд и социальные отношения. — 2010. — № 11(77). — С. 61—70.
10. Корнев, А. В. Правовое обеспечение экологической безопасности в странах Евросоюза / А. В. Корнев, В. Н. Кузьмин // Труд и социальные отношения. — 2011. — №3 (81). — С. 136—145.
11. Корнев, А. В. Особенности правового регулирования в сфере охраны окружающей природной среды (на примере Японии) / А. В. Корнев, В. Н. Кузьмин, Ю. А. Аксаев // Труд и социальные отношения. — 2011 — № 1. — С. 141.
12. Корнев, А. В. Роль экологической безопасности в мировом политическом процессе / А. В. Корнев, В. Н. Кузьмин, И. В. Кузьмин // Труд и социальные отношения. — 2012 — № 7(97). — С. 145—155.

УДК 343.1

© Максуров А. А.

— кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ФБГОУ «Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова»

## Проблемы координации законодательства стран Европы о местном самоуправлении

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы закрепления координационных норм в законодательстве стран Европы. Материал представляет интерес в качестве позитивного зарубежного опыта и возможности его использования в России.

**Ключевые слова:** координация; конституционные нормы; международное сотрудничество; информация; согласование; полномочия.

© Maksurov A.

— ph.D., associate professor of the department of theory and history of state and Law FBGOU «Yaroslavl State University. P. G. Demidov»

## Coordination norms in the legislation of European countries o local government

**Abstract.** The article deals with the problems of fixing coordination norms in the constitution of one of the countries of Europe. The material is of interest as a positive foreign experience and the possibility of its use in Russia.

**Keywords:** coordination; constitutional norms; international cooperation; information; authorization.

Проблематика обеспечения межведомственного взаимодействия (координации) органов государственной власти между собой и с любыми иными субъектами права при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности сегодня особо актуальна и значима.

Координация выступает здесь как наиболее значимая и совершенная форма межведомственного и межсубъектного взаимодействия. Мы полагаем, что это скрытый резерв системы, за счет которого деятельность органов государства на данном направлении может стать более эффективной.

«Координация» сегодня — «модное» юридико-государственное понятие

тие. Если обратиться к интернет-поисковику Google, мы увидим, что слово «координация» встречается в сети в не менее чем в 6 300 000 случаях, а «coordination» — 172 млн раз.

Такое внимание не случайно. Именно феномен координации позволяет решить, казалось бы, неразрешимые проблемы, снять существенные противоречия, объективно возникающие между людьми в процессе их повседневной деятельности.

Мы полагаем, что в указанной части вполне возможно использовать зарубежный опыт, например, опыт применения координационной юридической технологии в указанной сфере в странах Европы.

Интересно, например, что, хотя в законодательстве Дании о координации мало, собственно говоря, самой координационной терминологии, но в тех актах о местном самоуправлении, где механизмы координации все же рассматриваются, подробно указаны способы действий координирующего органа, формы координации и процедуры согласования.

Например, в Section 4 of The Greenland Home Rule Act (Act № 577 of 29 November 1978) показан порядок осуществления координации местной власти: «органы местного самоуправления могут определять, что юрисдикции в любой области, из перечисленных в приложении к этому закону, или в рамках таких областей, должны быть переданы в ведение местных органов власти. Органы местного самоуправления осуществляют законодательную и исполнительную власть в областях, переданных в соответствии с подразделом (1)... То же самое правило применяется в случаях, когда центральными властями Королевства, после согласования с органами местного самоуправления, определяется подведомственность в таких областях, или части таких областей, которые должны быть переданы в ведение местных органов власти. Законопроекты, касающиеся таких областей юрисдикции, какие передаются Ландстингом и подписываются председателем Ландсстюре, оформляются только актами Ландстинга»<sup>1</sup>.

О необходимости и форме координации внешней политики с участием местного самоуправления отмечено в Section 11 of The Greenland Home Rule Act, где сказано, что «Предложения о принятии тех или иных мер, находящиеся на рассмотрении органов местного самоуправления, которые будут иметь существенное значение для внешних связей области, в том числе посредством участия области в международном сотрудничестве, должны быть обсуждены с центральными органами исполнительной власти до принятия любого решения»<sup>2</sup>.

В Section 2 of Home Rule Act of the Faroe Islands (№ 137 of March 23, 1948) предусмотрено, что «Вопросы и области управления, указанные в прилагаемом списке, в принципе, можно рассматривать как особую сферу заинтересованности Фарерских островов. Правительство Фарерских островов

---

<sup>1</sup> [http://www.stm.dk/\\_p\\_12712.html](http://www.stm.dk/_p_12712.html).

<sup>2</sup> Там же.

(в лице органов, указанных во втором предложении п. 1) может решить, что все или некоторые из этих вопросов и сфер администрирования должны немедленно быть переданы к полномочиям местного Правительства Фарерских островов с условием, что последнее возьмет на себя расходы по их реализации. С таким же условием местное Правительство Фарерских островов может позже решить, какие еще вопросы и сферы управления, указанные в списке, но не переданные ему сразу, будут переданы в ведение местного Правительства Фарерских островов. Подобным образом местное Правительство Фарерских островов обязано принять к своему ведению вопросы и области управления, указанные в списке, когда национальные власти сочтут это необходимым»<sup>1</sup>.

В Section 7 данного акта установлено, что «Для того чтобы обеспечить “Løgting” максимально возможное влияние на разработку специальных условий для Фарерских островов в соответствии с Законом, принятым национальными органами власти, правительственные законопроекты, содержащие положения, касающиеся исключительно Фарерских островов, должны быть представлены в Правительство Фарерских островов для рассмотрения прежде, чем они будут представлены национальным Правительством в национальном парламенте. Другие национальные законодательные акты, затрагивающие вопросы местного значения Фарерских островов, должны быть представлены в Правительство Фарерских островов для рассмотрения прежде, чем они будут введены в действие на Фарерских островах. В каждом случае может быть установлен фиксированной срок, в течение которого, по мнению Правительства, должна быть предоставлена такая отсрочка исполнения. Если по каким-либо уважительным причинам это не представляется возможным, документы, указанные в настоящем разделе акта, направляются в Правительство Фарерских островов для обсуждения как можно скорее»<sup>2</sup>.

Любопытно, что датское правительство осуществляет координацию порою в самых неожиданных местах: «в течение следующих четырех лет правительство выделит в общей сложности 820 млн датских крон для улучшения психиатрии. Мы специализируемся на этом лечении, так что пациенты обращаются к сотрудникам с опытом работы именно в психических заболеваниях. Мы обеспечим доступ к системам психиатрического лечения. Мы предоставим более эффективную диагностику и будем добиваться всеобъемлющего, высокого качества усилий правительства, скоординированных на региональном и местном уровне»<sup>3</sup>.

Например, много внимания уделяется возможностям координации при международном сотрудничестве.

Так, «Швеция участвует в ряде международных инициатив. Одной из таких инициатив являются сети для повышения осведомленности об экс-

---

<sup>1</sup> [http://www.stm.dk/\\_p\\_12710.html](http://www.stm.dk/_p_12710.html).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> [http://www.stm.dk/publikationer/arbprog\\_10\\_uk/index.htm](http://www.stm.dk/publikationer/arbprog_10_uk/index.htm).

тремизме и радикализации, учрежденные Европейской комиссией в сентябре 2011 г. (сети осведомленности о Радикализации). На поддержку местной борьбы с экстремизмом мы должны применить координационные правила, а не нормы о сотрудничестве» (план действий для защиты демократии против насилия и поощрения экстремизма; ID-номер: СКР. 2011/12:44)<sup>1</sup>. Здесь мы видим, что шведский законодатель четко понимает как разницу между координацией и кооперацией (сотрудничеством), так и возможности каждого из указанных методов регулирования.

В Швеции большое значение придается координации в системе местного самоуправления: «согласованный аудит местного самоуправления и его компаний. Один или несколько избранных аудиторов или альтернативных аудиторов, избранных для проверки деятельности комитетов, должны быть назначены в качестве залоговых аудиторов в полностью принадлежащих органам местного самоуправления предприятиях и в фондах, созданных исключительно муниципалитетом или окружным советом. Скоординированный аудит местного самоуправления и его компаний является одним из инструментов контроля со стороны Ассамблеи и, следовательно, является важной частью активного управления собственными компаниями. Ответственность за это руководство лежит на собрании, которое, однако, может в определенной степени назначить задачу исполнительному комитету. Проверка этого руководства и того, как исполнительный комитет выполняет свою надзорную функцию, являются центральными вопросами для скоординированного аудита» (Изучение и определение ответственности в органах местного самоуправления, ID-номер: SOU 2004: 107)<sup>2</sup>.

Также: «важно согласовать планирование аудита. В запросе также указывается, насколько важно для Ассамблеи обеспечить, чтобы на практике был составлен график координации, который позволяет обеспечить реальное определение подотчетности для всех мероприятий местного самоуправления, т.е. планирование, которое охватывает ежегодные отчеты, аудит-отчеты и отчеты об инспекциях, а также решения общего собрания и решения о собраниях» (рассмотрение и определение ответственности в органах местного самоуправления, идентификационный номер: SOU 2004: 107)<sup>3</sup>.

Еще цитата: «Одним из основных предложений в докладе является формирование социальных целевых групп, состоящих из социальных служб, полицейских и школьных кадров на местном уровне для совместной работы с молодыми преступниками. Эти социальные целевые группы должны составлять локальную форму сотрудничества, в рамках которой

<sup>1</sup> <http://www.government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb78174ea27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-against-violence-promoting-extremism-skr.-20111244>.

<sup>2</sup> <http://www.government.se/contentassets/d3583077b3c24f108002fc418edb5eb2/examining-and-determining-accountability-in-local-governments-summary>.

<sup>3</sup> Там же.

инициативы по оказанию помощи молодым людям в ситуациях риска могут координироваться на индивидуальном уровне между соответствующими органами и другими субъектами, такими как добровольные организации» (План действий по защите демократии от насилия — продвижение экстремизма, ID-номер: Skr. 2011/12: 44)<sup>1</sup>.

Только в общем смысле определены формы и условия сотрудничества, а не координации в Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons (980/2012): «различные сферы ответственности муниципалитета (речь идет о структурных подразделениях местной власти — А. М.) должны сотрудничать в поддержку благосостояния, здоровья, функционального потенциала и самостоятельной жизни пожилого населения. Более того, местные власти должны сотрудничать с государственными органами, компаниями, неправительственными организациями, представляющими пожилых людей, и другими некоммерческими общинами (в смысле организаций — А. М.), действующими в муниципалитете, для поддержки благосостояния, здоровья, функциональных возможностей и самостоятельной жизни пожилого населения (Chapter 2 — «Local authorities' general responsibilities» Section 4 «Cooperation»).

Местные власти должны разработать план мер по поддержанию благосостояния, здоровья, функционального потенциала и самостоятельной жизни пожилого населения, а также организовать и развивать услуги и неформальный уход, необходимый пожилым людям. План должен поддерживать жизнь пожилого человека в собственном доме и меры по со-действию реабилитации. План должен быть составлен в рамках стратегического планирования местных органов власти. План утверждается местным советом, и его необходимо обновлять каждый срок полномочий совета (разд. 5 «План поддержки пожилого населения»).

План, упомянутый в подразд. 1, должен определять, как местные органы власти должны сотрудничать с органами, упомянутыми в разд. 4 (2)<sup>2</sup>.

В Соединенном Королевстве часто используются координационные нормы и технологии. К числу позитивных моментов, которые можно заимствовать другим странам, отнесем четкое определение сфер координационной деятельности, координационных полномочий и обязанностей по координации, компетенции координационных органов власти, подробную регламентацию осуществления координационных процедур.

Между тем имеются и недостатки в реализации координационных инструментов на уровне местного самоуправления.

Так, для координационных норм Соединенного Королевства, к сожалению, характерна слабая доктрина юридической координации. Указанное проявляется, например, в смешении в практике законодателя категорий

<sup>1</sup> <http://www.government.se/contentassets/b94f163a3c5941aebaeb78174ea27a29/action-plan-to-safeguard-democracy-against-violence-promoting-extremism-skr.-20111244>.

<sup>2</sup> <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2012/en20120980.pdf>.

«координация» и «взаимодействие». Координационные нормы применяются не так широко, как этого хотелось бы. В ряде случаев имеет место необоснованное уменьшение объема координационного регулирования в последние годы.

Исходя из английской законодательной практики, на наш взгляд, в данном случае необходим комплексный законодательный подход к проблеме. В связи с изложенным предлагается разработка и принятие соответствующего федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в котором была бы зафиксирована своего рода идеальная модель координационной юридической технологии.

В то же время в Шотландии, например, The Community Empowerment (Scotland) Act 2015 предусматривает механизмы координации органов государственной власти и местных общин, исходя именно из потребностей местного населения, что выражается в обмене мнениями, совместном планировании с учетом местных нужд и т.п.<sup>1</sup>

Другой пример: Finance and constitution committee agenda 17th Meeting, 2017 (Session 5) Wednesday 14 June 2017<sup>2</sup>: гл. 4 «Развитие координации местных общин в Шотландии». Местная группа Координационный области — это временная рабочая группа, которая была создана в 2002 г. Группа определила, что местными властями по всей Шотландии были приняты самые различные подходы к координации, в результате чего отсутствует единство в понимании ситуации.

Группа подготовила рекомендации в 2002 г., согласно которым: местные координационные органы имеют сильную материальную и иную базу в общинах, они доступны для детей и взрослых, они базируются на определенных принципах и определяются целями, которые будут достигнуты, что позволит расширить сообщество для своевременной частичной переориентации инвестиций; локальные координаторы на местах имеют сильные стратегические связи с представителями здравоохранения, образования, социальной работы и добровольного сектора, локальные координаторы на местах работают напрямую с частными лицами и семьями, но не интегрированы в системы государственных услуг и бюджеты.

Произошел целый ряд событий, начиная с первых дней реализации программы: были установлены связи, запущена национальная программа по подготовке кадров для местных координационных органов и т.п. Используя эту чрезвычайно успешную модель обучения, можно осуществлять методическую поддержку сетевого координатора.

Для популяризации вопроса проводили конференции по координации в

---

<sup>1</sup> <http://www.gov.scot/Topics/Government/PublicServiceReform/CP>.

<sup>2</sup> [http://www.parliament.scot/S5\\_Finance/Meeting%20Papers/FCC\\_PAPERS.pdf](http://www.parliament.scot/S5_Finance/Meeting%20Papers/FCC_PAPERS.pdf).

2004 и 2006 гг., сделан методический фильм о координации общин в Шотландии, была сделана публикация об истории локальной координации в Шотландии, сделан свой сайт по вопросам координации, а также создан консорциум по вопросам координации и т.п.

В докладе отмечается, что не все местные координаторы общин приняли участие в данных акциях и прошли обучение из-за отсутствия на это средств в местных бюджетах, однако для всех локальных координаторов были организованы бесплатные семинары четыре раза в год в Глазго, принятые меры к информационной поддержке координаторов общин через сеть Интернет. Кроме того, в целях обмена опытом местные координаторы общин созвали местный форум и сейчас на постоянной основе регулярно проводят совещания.

Шотландское правительство финансирует оценку координации не самостоятельно, а с помощью научного центра социальной работы университета Стирлинга. Оценка направлена в основном на изучение следующих вопросов: какие уроки можно извлечь из опыта реализации местных координационных установок в Шотландии? каковы результаты локальной координации работы? каково будущее местных координационных органов?

Результаты оценки показали, что в роли локального координатора региона наиболее высоко ценятся отдельные лица, об эффективной работе которых свидетельствуют и объективные положительные результаты. Авторы рекомендовали увеличение числа местных районных координаторов для того, чтобы добиться полного географического охвата Шотландии. В отчете об оценке также подчеркнуто, что ценности, навыки и качества местных координаторов являются более важными, чем их формальные квалификации. Местным координаторам общин нужны сложные и разнообразные навыки, способность самостоятельно руководить и наличие высокой мотивации и уверенности в своих силах, для чего важен и уровень их вознаграждения. На начало 2008 г. было 58 местных координаторов, работающих в 24 из 32 районов местного самоуправления в Шотландии<sup>1</sup>.

Другим позитивным моментом следует признать то, что вопросы координации на уровне местного самоуправления включены в общую стратегию государственного развития Шотландии.

Согласно Scottish Government's Draft Energy Strategy and Consultation on Local Heat and Energy Efficiency Strategies (LHEES) and District Heating (DH) Regulation<sup>2</sup> «Лидеры продемонстрировали полную поддержку выдвинутых предложений и готовы к более сфокусированной дискуссии о том, какой именно прогресс может быть достигнут в течение следующих нескольких десятилетий. Руководителям ясно, что местные общины, органы власти местного уровня и местные партнерства находятся в состоянии эффек-

---

<sup>1</sup> <http://www.gov.scot/Publications/2008/03/27092411/4>.

<sup>2</sup> [https://consult.scotland.gov.uk/.../download\\_public\\_attachment?...](https://consult.scotland.gov.uk/.../download_public_attachment?...)

тивной координации на местном уровне и основа прогресса именно здесь... Местное самоуправление имеет большой опыт в реализации этой программы, при этом местные органы власти имеют все возможности, чтобы обеспечить основное требование LHEES в виде координации своих действий на местном уровне. Мы рассматриваем развитие LHEES как широкие возможности для местного самоуправления работать в согласованных рамках, посредством чего внести существенный вклад в развитие энергетики Шотландии».

Не удивительно, что в п. 30 Creative Industries Framework Agreement Implementation Group Scotland's Creative Industries Partnership Report указано на необходимость создания Координационной группы, которая будет курировать вопросы идентификации и коммуникации ключевых возможностей для стратегического вмешательства в творческих отраслях. Чтобы убедиться, что творческие индустрии смогут реализовать потенциал, определенный в государственной экономической стратегии, государственный сектор должен быть в состоянии вмешаться, чтобы поддержать нынешние высокие темпы роста компаний, но присмотреть для будущей поддержки компаний, которые могут оказать положительное и стимулирующее воздействие на рост этого сектора, хотя они сегодня, возможно, сами по себе не имеют высокого темпа роста. Например, таким объектом может быть развитие потенциально прибыльного продукта или технологии, укрепление важного элемента цепочки поставок, или облегчение дальнейших значительных возможностей для роста в своей отрасли или местного сообщества<sup>1</sup>.

Законодатель Ирландии широко использует координационные механизмы в процессе правового регулирования местного самоуправления. Необходимо отметить, что области использования инструментов координации очень разнообразны.

Удачным представляется решение с помощью координации структурных и функциональных проблем деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, в соответствии с Section 36 Local Government Reform Act 2014 координация осуществляется с целью избежать дублирования реализации властных полномочий между местными органами власти и органами, реализующими программу развития общин. При этом определены сферы взаимодействия и в каждом конкретном случае ответственные за взаимодействие органов власти. Сделан важный посыл к определению критерия смежности функций, реализацию которых необходимо координировать. Предусмотрены координационные полномочия специального временного комитета и поверхностно формы координации, выражющиеся чаще всего в совместном планировании. Характерно, что здесь прямо указано, что це-

---

<sup>1</sup> <http://www.gov.scot/Topics/ArtsCultureSport/arts/Archive/CreativeScotland/partnership-report>.

лью координации является оптимизация ресурсов на благо местных сообществ и повышения эффективности деятельности<sup>1</sup>.

В Section 44 Local Government Reform Act 2014 указано на координацию как на элемент, влияющий на общегосударственную «производительность», определена необходимость согласованности деятельности местных сообществ с политикой и целями не только правительства в целом, но и «любого министра правительства или другого государственного органа» в той степени, в которой они могут влиять на ситуацию. Координация здесь прямо увязана с интеграцией экономических и общественных элементов. Формой координации здесь уже выступают консультации<sup>2</sup>.

В Section 48 Local Government Reform Act 2014 согласованность выступает как требование эффективности, причем сами принципы и направления координационного взаимодействия для органов местного самоуправления определяет государственная власть в лице министерства, однако в части процесса координации (процедуры координации, формат координационного взаимодействия, требования к документам координационного характера) министр вправе лишь давать рекомендации<sup>3</sup>.

В том же Fisheries (Amendment) Act, 1999 (р. 5) предусмотрены такие формы координации, как консультации и совместное планирование центральных и региональных органов власти, причем частично эти региональные органы власти формируются на общественной основе<sup>4</sup>. Таким образом, здесь мы наблюдаем удивительный пример координации органов власти с органами общественной самодеятельности, причем на разных уровнях власти!

Другой пример. В S. I. № 214/2014 — Law on the reform of local government 2014 (the beginning of certain provisions) (№ 3) order 2014 предусмотрена координация программ местного и общинного развития. В числе прочего сделан ряд изменений местных механизмов управления<sup>5</sup>.

По результатам исследования мы приходим к следующим основным выводам и положениям.

Общепризнанно, что сегодня координация является одним из источников внутренних резервов для системы государственной власти. Благодаря координации не только повышается эффективность деятельности отдельных органов власти, но и достигается важнейший синергетический эффект государственно-правового воздействия.

При этом координационная деятельность не является практикой, требующей значительного привлечения ресурсов, и может быть осуществлена органами власти в рамках имеющихся полномочий.

Между тем формы координации, методы координационного воздей-

---

<sup>1</sup> [http://www.irishstatutebook.ie/eli/ResultsAll.html?q=coordination&search\\_type](http://www.irishstatutebook.ie/eli/ResultsAll.html?q=coordination&search_type)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

ствия, принципы реализации координационных полномочий и другие компоненты координационной юридической технологии нуждаются в нормативном закреплении в том числе в законодательных актах.

Принятое сегодня понимание координационного регулирования в европейских странах может быть полезно и для отечественного законодательства в части совершенствования законодательного закрепления отдельных компонентов координационной юридической технологии, с учетом как достоинств, так и недостатков рассмотренного механизма координационного регулирования.

В частности, явно целесообразно расширить сферы согласования и координации, что представляется объективно необходимым.

Необходимо уточнение состава органов государственной власти, участвующих в координационном процессе, например, за счет подробной законодательной регламентации их деятельности.

Следует конкретизировать имеющиеся в указанной сфере координационные полномочия органов власти и их должностных лиц (Правительства РФ, Президента РФ и проч.). Возможно установление, хотя бы в самом общем виде, форм координации и принципов осуществления координационного процесса.

Для данной отрасли права целесообразным было бы даже некоторое «координационное программирование», но сначала требуется создание и законодательное утверждение некоей «координационной концепции» в указанной сфере, чтобы четко определить цели государственного регулирования и предотвратить излишнее государственное вмешательство.

УДК 336.225

© Смирнова В. В.

— кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры «Финансовое право  
и налогообложение» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## **Сравнительно-правовой анализ налогообложения доходов физических лиц в России и Швейцарии**

**Аннотация.** В статье представлен сравнительно-правовой анализ налогообложения доходов физических лиц в России и Швейцарии. Исследованы отличия двух форм налогообложения доходов физических лиц: прогрессивной в Швейцарии и единой (плоской) шкалы в Российской Федерации. НДФЛ является одним из важнейших налогов, составляющих основу доходной части бюджета. Приводятся предложения по совершенствованию налогообложения в России. Обоснована позиция автора о необходимости замены плоской шкалы исчисления НДФЛ на прогрессивную.

**Ключевые слова:** налог; доходы физических лиц; налогообложение; прогрессивная шкала; единая (плоская) шкала.

© Smirnova V.

— candidate of Law, associate professor,  
associate professor of the department  
«Financial law and taxation»  
of the law institute of Russian University of Transport

## **Comparative-legal analysis of taxation of revenues of individuals in Russia and Switzerland**

**Abstract.** The article presents a comparative legal analysis of the taxation of personal income in Russia and Switzerland. The differences between the two forms of taxation of personal income are investigated: progressive in Switzerland and a single (flat) scale in the Russian Federation. Personal Income Tax is one of the most important taxes that form the basis of the revenue side of the budget. Proposals on improving taxation in Russia are given. The author's position on the need to replace the flat scale of calculating personal income tax on the progressive one is substantiated.

**Keywords:** tax; personal income; taxation; progressive scale; unified (flat) scale.

Налоги, являясь основным источником доходов государства, представляют собой важнейший финансовый инструмент экономической политики, за счет которых государство выполняет возложенные на него функции.

В формировании бюджетной системы Российской Федерации налоговые доходы играют главную роль.

Основную часть при формировании налоговых доходов составляет налог на доходы физических лиц (НДФЛ), который уплачивается с личных доходов населения и является одним из основных источников формирования бюджета государства.

Доля НДФЛ в государственном бюджете прямо зависит от уровня развития экономики.

Мировая практика налогообложения доходов физических лиц разделяется на два полюса. Одни страны применяют прогрессивную форму налогообложения доходов физических лиц, а другие применяют единую (плоскую) шкалу налогообложения.

Прогрессивная шкала налогообложения — система налогообложения, построенная на принципе увеличения налоговых ставок в зависимости от роста уровня облагаемого дохода налогоплательщика.

Единая (плоская) шкала налогообложения означает налог, взимаемый по единой ставке при любом уровне дохода — единая ставка подоходного налога. Данная форма налогообложения применяется в основном в бывших социалистических странах. В западных странах, где субъектам федерации предоставлена бюджетная свобода, также может вводиться плоская шкала налогообложения на уровне отдельных субъектов, например, в Канаде и отдельных штатах США.

Особенности данных форм налогообложения можно рассмотреть на примере двух стран: Швейцарии (официальное название — Швейцарская Конфедерация) и Российской Федерации.

При сравнении налогообложения физических лиц в Швейцарии и Российской Федерации можно выявить ряд отличий.

Налоговые ставки Швейцарии остаются одними из самых низких в мире.

Особенностью Швейцарского налогообложения является то, что в государстве признается абсолютный налоговый суверенитет субъектов Конфедерации. На территории страны действует 26 равноправных налоговых законодательств в области налогообложения имущества и доходов физических и юридических лиц, в отличие от России, где налоги устанавливаются на всех уровнях федеральным законодательством, а понятие «налоговый суверенитет» отсутствует в налоговом законодательстве.

В Швейцарии налогообложение доходов физических лиц регулируется законом на трех уровнях — федеральном, кантональном и муниципальном.

Федеральное налогообложение доходов физических лиц регулируется

законом «О прямом федеральном налоге» (*Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990*).

Кантональное налогообложение регулируется законами кантонов и федеральным законом «О гармонизации прямых налогов кантонов и муниципальных образований» (*Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990*).

Муниципальное налогообложение чаще всего регулируется на уровне кантонального законодательства, но муниципалитеты имеют право самостоятельно варьировать налоговые ставки в пределах, определяемых кантональным законом.

В Российской Федерации регулирование осуществляется только Налоговым кодексом Российской Федерации (далее — НК РФ).

На сегодняшний день плательщиками НДФЛ согласно п. 1 ст. 207 НК РФ признаются физические лица, являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации, а также физические лица, получающие доходы от источников, в Российской Федерации, не являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации.

Согласно НК РФ резидентами Российской Федерации признаются физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 месяцев.

В Швейцарии Федеральным подоходным налогом облагаются физические лица, являющиеся постоянными (*domiciliées*) или временными (*séjournantes*) резидентами.

Постоянными резидентами согласно Федеральному закону признаются лица, проживающие в Швейцарии «с намерением оставаться там на долгий срок».

Временными резидентами считаются лица, проживающие в Швейцарии без существенных перерывов:

- те, кто работает или ведет коммерческую деятельность в Швейцарии в течение 30 дней и более;
- те, кто не работает в Швейцарии и коммерческой деятельности не ведет в течение 90 дней и более.

Физические лица, не указывающие место жительства в Швейцарии, обязаны лишь платить налог на свои доходы в Швейцарии.

«Иногда обязанность уплатить подоходный налог в Швейцарии возникает у лиц, не являющихся ни постоянными, ни временными резидентами. Это происходит, в частности:

- при получении доходов от участия в капитале швейцарской компании;
- при ведении деятельности через постоянное представительство в Швейцарии;
- при получении доходов от швейцарской недвижимости;
- при получении зарплат, пенсий, пособий и иных выплат в Швейца-

рии (ст. 4 и 5 закона)»<sup>1</sup>.

В России для налоговых резидентов согласно ст. 224 НК РФ в зависимости от видов доходов, предусмотрены различные налоговые ставки. Основная налоговая ставка составляет 13%.

В Швейцарии ставка федеральных налогов установлена по прогрессивной шкале, которая варьируется от 0 до 11,5%.

Кантональные налоги, как и федеральные, уплачиваются по прогрессивным ставкам. У каждого кантона индивидуальная система налогообложения. Кантональные ставки также могут существенно различаться (в столицах кантонов — от 11 до 35%).

Муниципальный налог, взимаемый в дополнение к кантональному и федеральному, рассчитывается на основании суммы кантонального налога, умноженной на коэффициент соответствующего муниципального образования. Коэффициенты варьируются от 0,75 до 1,24. И даже на уровне муниципалитетов в пределах одного кантона налоговые ставки могут существенно отличаться.

Все налоги на доход уплачиваются на основе единой налоговой декларации.

Еще одной отличительной чертой является то, что субъектом налогообложения в Швейцарии может являться как индивидуальный налогоплательщик, так и семья (так называемая «*family unit*»). Специальный семейный тариф был введен на федеральном уровне в 2011 финансовом году. Он основывается на тарифе для семейных пар, однако предусматривает дополнительный налоговый вычет за каждого ребенка. Лица, состоящие в браке, уплачивают налог с 50% от совокупного дохода пары каждый. Одиночные родители платят налог с 50% своего дохода.

Одной из особенностей швейцарской налоговой системы является наличие специального налогового режима на основании величины расходов (*l'imposition d'après la dépense*), который позволяет принимать за налоговую базу не доходы, а расходы налогоплательщика. Преимущественно состоятельные иностранцы, при некоторых условиях имеют право вместо уплаты подоходного налога применять режим налогообложения на основании величины расходов (режим, который применяется на федеральном уровне и в некоторых кантонах). Данный режим налогообложения действует на федеральном уровне и на уровне некоторых кантонов. В большинстве кантонов он заменяет налог на доход и налог на богатство.

28 сентября 2012 г. были приняты поправки к законам «О прямом федеральном налоге» и «О гармонизации прямых налогов кантонов и муниципальных образований». Поправки ужесточили режим налогообложения на основании расходов, сделали его сложнее и дороже. Изменились условия применения режима налогообложения на основании расходов. Если

---

<sup>1</sup> Налогообложение физических лиц в Швейцарии // URL: [http://www.rocheduffay.ru/articles/swiss\\_taxation\\_individuals.htm](http://www.rocheduffay.ru/articles/swiss_taxation_individuals.htm) (дата обращения 10 марта 2018 г.).

ранее по действующим правилам режимом налогообложения на основании расходов могли воспользоваться физические лица, приехавшие в Швейцарию для проживания в первый раз или после не менее чем 10-летнего перерыва и не занимающиеся там никакой предпринимательской деятельностью, то на основании поправок требование о проживании за пределами Швейцарии в течение последних 10 лет и о воздержании от ведения предпринимательской деятельности распространяется не только на налогоплательщиков, но и на проживающих с ними супругов. Если хотя бы один из супругов не удовлетворяет этим требованиям, специальный режим к ним неприменим.

Изменился и размер налога. «Для расчета налога за базу принимается наибольшая из следующих величин:

1) 400 тыс. швейцарских франков (это сумма федерального налога; кантоны, поддерживающие режим налогообложения на основании расходов, обязаны установить собственный минимальный уровень);

2) сумма всех расходов налогоплательщика и лиц, находящихся на его иждивении, понесенных в течение соответствующего финансового года: расходы на аренду жилья, коммунальные платежи, затраты на обучение, занятия спортом, расходы на путешествия, на покупку и содержание транспортных средств, домашних животных и т.д.;

3) сумма всех доходов, происходящих от источника в Швейцарии (недвижимость, инвестиционный доход, в том числе от ценных бумаг, лицензионный доход и т.д.);

4) годовая сумма арендных расходов:

а) если налогоплательщик самостоятельно или с семьей проживает в съемном или собственном помещении — семикратная годовая арендная стоимость данного помещения (при проживании в собственном помещении за основу берется гипотетическая стоимость его аренды);

б) для остальных налогоплательщиков — трехкратная годовая стоимость проживания в отеле, пансионе и т.д., включая оплату питания, услуг по уборке и т.д.»<sup>1</sup>.

Итак, основным отличием систем налогообложения доходов физических лиц Швейцарии и России является использование прогрессивной шкалы налогообложения, при которой ставка налога повышается с увеличением дохода.

Понятие «чистый доход» в Швейцарии — это не сумма годовой зарплаты и других доходов, это общий доход за вычетом уплаты социальных сборов, отчислений по безработице, пенсионных отчислений, а также так называемых дозволенных вычетов.

В дозволенные вычеты входят: стоимость проезда до работы, сумма уплаты по медицинской страховке, расходы на питание с учетом установ-

---

<sup>1</sup> Налогообложение физических лиц в Швейцарии // URL: [http://www.rocheduffay.ru/articles/swiss\\_taxation\\_individuals.htm](http://www.rocheduffay.ru/articles/swiss_taxation_individuals.htm) (дата обращения: 10 марта 2018 г.).

ленных максимумов по каждому муниципалитету, расходы на одежду, если это необходимо для работы (к примеру, банкир должен хорошо выглядеть), языковые курсы и вычеты на каждого ребенка до 19 лет.

При покупке недвижимости в кредит процентные выплаты по обслуживанию кредита подлежат вычету из налоговой базы.

Кроме того, в Швейцарии существует размер дохода, при котором устанавливается необлагаемый минимум, т.е. лицо полностью освобождается от налога.

В России же используется плоская шкала (фиксированная налоговая ставка) налогообложения доходов физических лиц. Основная налоговая ставка для налоговых резидентов составляет 13%, вне зависимости от размера дохода, при отсутствии необлагаемого минимума. «Основная налоговая ставка подвергается постоянной критике сторонников прогрессивной шкалы налогообложения. Законопроекты, направленные на замену плоской шкалы налогообложения доходов граждан, регулярно вносятся в Госдуму и также регулярно отклоняются ею»<sup>1</sup>.

Сравнивая две формы налогообложения, хочется заметить, что налогообложение доходов с населения в Швейцарии более социально ориентировано. Прогрессивное налогообложение — тип системы налогообложения, которая разработана, чтобы поместить самое большое налоговое бремя на тех, кто зарабатывает большую часть денег. Система прогрессивного налогообложения на доходы физических лиц считается социально справедливой и используется во многих развитых странах мира.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что в Российской Федерации возникла необходимость замены плоской шкалы (фиксированной налоговой ставки) налогообложения на прогрессивную форму с необлагаемым минимум.

По нашему мнению, главная причина для установления прогрессивных налогов состоит в том, чтобы достигнуть справедливости в налогообложении. Считаем, что прогрессивная система налогообложения является способом уменьшения экономического неравенства в обществе. Этого можно достигнуть при уменьшении налогового бремени на граждан с более низкими доходами, увеличивая бремя на налогоплательщиков с более высокими доходами.

---

<sup>1</sup> Смирнова В. В., Куру Н. Н. Актуальные проблемы правового регулирования исчисления налога на доходы физических лиц // Современные информационные технологии в образовании, науке и промышленности: VIII Международная конференция, VI Международный конкурс научных и научно-методических работ : сб. трудов / сост. и под ред. Т. В. Пирязева, В. В. Серов. М., 2017. С. 100.

# ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

УДК 94(47)

© Петров Ю. И.

— кандидат исторических наук, доцент,  
доцент кафедры «Таможенное право и организация  
таможенного дела» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)  
petrov52@ro.ru

## Таможенная реформа царя Алексея Михайловича: ее значение для торговли и таможенного дела России

**Аннотация.** В статье рассматривается таможенная реформа царя Алексея Михайловича, показана роль, которую она сыграла для развития торговли и таможенного дела в России. Рассмотрены причины принятия Торгового устава 1653 г. и его влияние на развитие торговли в стране. Большое внимание в статье удалено Новоторговому уставу 1667 г., завершившему таможенную реформу царя Алексея Михайловича, особое внимание при этом удалено анализу норм, регулирующих таможенное обложение купцов-иностранцев и правовому регулированию торговли, осуществляющейся ими в Московском государстве.

**Ключевые слова:** история; таможенное законодательство; Торговый устав 1653 г.; Новоторговый устав 1667 г.; таможенная пошлина; русские купцы; иностранные купцы; торговля.

© Petrov Yu.

— candidate of historical sciences, associate professor,  
professor of «The customs law and customs affairs»  
of the Law institute of Russian university of transport

## Customs reform of Tsar Alexei Mikhailovich: its importance for trade and customs in Russia

**Abstract.** The article discusses the customs reform of Tsar Alexei Mikhailovich, shows the role it played for the development of trade and customs in Russia. The reasons for the adoption of The trade Charter of 1653 and its impact on the development of trade in the country. Much attention is paid to the new Trade Charter of 1667, which completed the customs reform of Tsar Alexei Mikhailovich, special attention is paid to the analysis of the rules governing the

customs taxation of foreign merchants and the legal regulation of trade carried out by them in the Moscow state.

**Keywords:** history; customs legislation; trade Charter of 1653; new Trade Charter of 1667; customs duty; Russian merchants; foreign merchants; trade.

---

В начале 1650-х гг. российские купцы завалили власть просьбами о принятии неотложных мер по упорядочению сбора таможенных пошлин и реорганизации торговли. Оснований для претензий было множество. Возникшее в удельные времена, под воздействием разных обстоятельств, таможенное обложение не поддавалось систематизации. Один только перечень торговых и таможенных пошлин представлял собой обширный реестр, пугающий своим числом. К. Н. Лодыженский отмечал, что «в современных памятниках мы встречаем более 40 наименований различных таможенных пошлин; указания на их источники настолько темны, неполны, а иногда и противоречивы, что при всей добросовестности, с какой исследовали этот предмет граф Д. Толстой и профессор Осокин, названные учёные нередко отказываются произнести какое-либо суждение относительно многих видов подобных сборов» [6, с. 13].

Не менее сложной и запутанной была таможенная практика, лишенная единого регламента. В каждой области существовали свои ставки пошлин, виды сборов, зафиксированные в уставных грамотах. Такая система таможенного обложения тормозила хозяйственное развитие страны. К тому же обилие сборов и зависимость торговцев от чиновников таможенного ведомства и других властных учреждений открывали большие возможности для всякого рода злоупотреблений и административного произвола. В этой ситуации торговым людям ничего не оставалось, как выступить единым фронтом с требованием разработки общего унифицированного регламента.

Особую роль сыграла здесь поданная в августе 1653 г. царю Алексею Михайловичу «Сказка Строгонова с братьями и гостиной и других сотен торговых людей об искоренении злоупотреблений по таможенным сборам». В ней челобитчики настаивали на замене множества мелких пошлин единой рублевой, требовали ликвидации лишних пошлин, а также установления единых клейменых мер и весов. Купцами ставился вопрос и о пресечении наиболее разорительных таможенных злоупотреблений, они настаивали на обязательной выдаче списков товаров «за таможенными печатями», предлагали узаконить право обыска лиц, организующих беспошлинную торговлю, настаивали на невмешательстве воевод в сбор таможенных пошлин. В челобитной был затронут и крайне болезненный вопрос об ответственности за недобор таможенных пошлин. Предлагалось возмещать убытки казне из средств таможенных голов, но только после выяснения истинных причин недобора [1, с. 297].

Среди членов членов были те, кому приходилось отбывать повинности в качестве таможенных голов, их практический опыт позволял взглянуть

на таможенное дело с позиции не только торговцев, но и государственных чиновников, они видели трудности каждой из сторон. Разнобой в таможенных грамотах, наследие прошлого побудили их поставить вопрос о введении единых для всей страны таможенных правил с широким к ним доступом [1, с. 296—297]. Строгановская челобитная послужила основой для создания первого в истории страны единого Таможенного устава 1653 г. [10, с. 302—305].

Указ от 25 октября 1653 г. «О взимании таможенной пошлины с товаров в Москве и в городах с показанием, по скольку взято и с каких товаров», получивший название Торгового устава [11, с. 302], знаменовал новый этап в развитии таможенного дела Московского государства. Прежнее дифференцированное таможенное обложение было ликвидировано и введена единая рублевая пошлина (10 денег с рубля, или 5% с продажной цены товара). Сбор рублевой пошлины сразу же стал заметно превышать ранее получаемый таможенный доход. Но новый подход в таможенном обложении не только обеспечил рост казенных доходов, но и впервые установил относительно простые, понятные и равные для всех правила, в которых были заинтересованы и торговцы, и власть. Введенная унификация в таможенном обложении соответствовала стремлению к созданию единого правового пространства в сфере торговли и преодолению территориальной дифференциации. Торговый устав, прописывая процедуру общения торгового человека с таможней, был обязательным для всех таможенных учреждений страны. Он хранился в таможенных избах на видном месте, «чтобы его государев указ всем людям был ведом» [13, с. 76]. Таким образом было реализовано еще одно требование торговых людей — доступность и публичность таможенных и торговых правил.

Указ решил многие назревшие проблемы в таможенном обложении, но осталось многое и не решенного, в результате отдельные положения Указа, не обеспеченные властным принуждением, не выполнялись. Уже 30 апреля 1654 г. вышла Уставная грамота «О злоупотреблениях, происходящих от отдачи на откуп мытов, мостов, перевозов, съестных и других припасов, о стеснении тем народной промышленности и об уменьшении для сего некоторых налогов» [2, с. 41].

Оставалась нерешенной проблема ведения торговли иностранцами в России. Привилегии, дарованные иностранцам, раздражали отечественное купечество. Еще Иваном Грозным английским купцам были предоставлены широкие льготы в торговле на Руси. В 1555 г. они получили право беспошлинного ввоза товаров, полную свободу в торговле внутри страны, а также покровительство их транзитной торговли в Азию. «Дарованное английским товарам освобождение от всякого рода сборов, — по мнению В. Витчевского, — было неслыханное до тех пор благоприятствование торговле отдельной нации» [3, с. 16].

П. П. Мельгунов считал, что Иван Грозный довел свое покровительство англичан до крайности. Он твердо соблюдал один раз установленные пра-

вила, тем более что для этого у него были личные, особые основания. В 1567 г. Грозный задумал жениться на Елизавете I Английской. По мнению Элен Каррер д' Анкесс, эта идея была абсолютно абсурдной, тем более что царь был уже женат, но она свидетельствовала о его желании утвердить свой европейский статус, так же как и статус возглавляемого им государства [4, с. 45]. В последние годы правления у Грозного появилась мысль о необходимости выехать из России, опасаясь боярских крамол, спрашивал у Елизаветы позволения поселиться в Англии в случае отъезда из России [7, с. 201].

Однако и Грозный был вынужден ограничить некоторые привилегии англичан, злоупотреблявших своим монопольным положением и вызывавших у русских купцов большое неудовольствие. В частности он ограничил число городов, в которых англичане могли торговать, и обязал их платить половину таможенной пошлины.

Предоставленные Иваном Грозным льготы в дальнейшем поддержали и его приемники. При царе Федоре Ивановиче англичане также получили освобождение от таможенных сборов, но им указали на то, что они должны строго воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений своими привилегиями. Торговля англичан вызывала сильное недовольство у русских купцов, которые считали себя обиженными и действительно несли большие убытки от английских привилегий [3, с. 17].

Борис Годунов, продолжая внешнюю политику Ивана Грозного, политику, опиравшуюся на сближение с иностранцами, уже менее дорожил англичанами и несколько ограничил их привилегии. Так он лишил их права держать русских приказчиков, под предлогом, что они использовались для политического шпионажа, запретил рассыпать закупщиков по городам, продавать товар в розничной сети и привозить для торговли товары чужого производства [7, с. 201—202].

С началом смуты торговая деятельность в стране замерла. Смута привела к катастрофическому разорению, и процесс восстановления затянулся до середины XVII в. Но как только Россия стала вставать на ноги, появилось желание освободиться от английской опеки. Однако первый Романов, царь Михаил Федорович, в 1614 и 1628 гг. подтвердил прежде представляемые англичанам привилегии. По примеру царей Федора и Бориса, он разрешил им «ходити к Москве и в нашу отчину в Великий Новгород и Псков и все наши государства с товаром торговати беспошлинно...» [5, с. 530].

Русские купцы обращались к царю с просьбой установить справедливый порядок в торговом деле. Известны не менее шести коллективных челобитных русских торговцев, поданных в период между окончанием смуты и выходом в свет Соборного уложения 1649 г. [9, с. 215]. Однако правительенная реакция на купеческие петиции была вялой. По мнению И. Л. Андреева, защита корпоративных интересов отечественного купечества долгое время не была приоритетом для власти [1, с. 293].

Решив Указом 1653 г. отдельные проблемы внутреннего таможенного

обложения, правительство в условиях продолжавшихся перемен в экономической жизни страны и наличия нерешенных проблем иностранной торговли, вынужденно было продолжить проведение дальнейших преобразований в таможенном деле. Результатом стал крупнейший законодательный акт второй половины XVII в. — Новоторговый устав. Устав, наконец, серьезно подошел к тому, чтобы возвысить деятельность русских купцов и ослабить многолетнее монопольное влияние иностранцев в торговле с Россией и на ее территории.

Устав содержал правовые нормы, регулирующие внутреннюю и внешнюю торговлю, он поставил ее под контроль государства в интересах казны и крупного купечества. Поощрение и приближение крупного купечества к трону означало расширение социальной базы абсолютизма, набиравшего силу. Именно поэтому Новоторговый устав был проникнут духом протекционизма, который характерен для всех его статей, касающихся внешней торговли. В наибольшей степени протекционизм Новоторгового устава сказался на одобренной им системе пошлинных сборов с иностранных купцов.

Проведению Россией протекционистской политики во многом стимулировало соперничество со Швецией. Нередко Швеция, делая тот или иной шаг по защите интересов своих купцов, сталкивалась с аналогичной мерой с русской стороны, но уже в отношении русского купечества. Например, в 1652 г. в ответ на установление шведами на Балтике 2%-ной пошлины русским правительством была установлена пошлина в размере 4—5% с товаров, ввозимых через Новгород [14, с. 190].

Новоторговый устав не стал новоделом, он аккумулировал в себя нормы, наработанные практикой таможенного дела, посредством уставных грамот, а также других правительственные распоряжений. Устав удовлетворил, в конечном счете, просьбы купечества и был разработан при непосредственном участии его представителей. В преамбуле, ссылаясь на членитные купцов и посадских людей, говорилось о притеснениях, которые они терпели от иностранных купцов: «...приезжие иноземцы без страшно учили товары худые поддельные, как в серебре и в золоте в литом и в пряденом, так и в поставах в сукнах и в иных заморских товарах в царствующий град Москву и в города Великие России привозить, в которых товарах подлинно обличены, и такие худые товары сысканы, и русским торговым людем в заповедех в промытах многие убытки и домовые разорения учинились» [12, с. 677].

По примеру соседних государств русским правительством было признано необходимым предоставить своим торговым людям право свободного торга, оградив их от конкуренции иностранцев. Предусматривалось оказание помощи купечеству путем кредитования торговли из средств московской таможни и земских изб, органов посадского управления. Правительство пыталось превратить земские избы в разновидность купеческого банка, однако в ту пору в Московском государстве еще не было эко-

номических предпосылок для широкого развития кредита. Выдвигалась идея объединения крупных и мелких торговых капиталов под эгидою крупных в целях борьбы с иностранным купечеством и изоляции от него мелких русских торговых людей, поскольку последние зачастую становились агентами иностранных купцов, получая средства по подрядам. Все эти мероприятия по защите и усилению отечественной торговли в интересах крупного купечества имели своей конечной целью умножение доходов государственной казны.

Со ст. 36 Новоторгового устава начиналось правовое регулирование торговли иностранных купцов в России. Этим нормам присуща высокая детализация и ярко выраженная фискальная направленность. При этом размер пошлинного обложения иностранных купцов устанавливался выше, чем для русских за счет дополнительных пошлин и курса валют. Так, например, при торговле иностранцев между собой русскими товарами сверх установленной единой рублевой пошлины с них взималась еще проезжая пошлина, «а проезжие пошлины с тех товаров иметь сверх тех торговых пошлин» [12, с. 684], русские же купцы от уплаты этих пошлин освобождались. Беспошлинная торговля, или же торговля, минуя таможню, влекла за собой для иностранных купцов конфискацию товара: «А которые иноземцы, утаясь меж собой учнуть русские товары у города торговать без записи тайно с своею братьею безпошлино, а про то сыщется и те товары иметь на великого Государя» [12, с. 684].

Вести розничную торговлю иностранцам категорически запрещалось под страхом конфискации товаров: «На Москве и в городах, всем иноземцом ни каких товаров врозь не продавать, а будет учнут врозь продавать и те товары иметь на Великого Государя» [12, с. 684].

Устав ввел детально разработанные правила учета и контроля за иностранными товарами в момент их доставки и выгрузки на русский берег. По прибытию в устье Двины товары подлежали осмотру и после этого двигались дальше в архангельскую таможню [12, с. 684].

Ряд статей Устава определяли порядок сбора и размер торговой пошлины, устанавливаемой для иностранных купцов, прибывающих с товаром в Архангельск «с весчих товаров по десяти денег с рубля, а не с весчих товаров по 8 денег с рубля», при этом иностранцы должны были платить пошлину «золотыми и ефимками». Поскольку торговля в России осуществлялась русскими деньгами, то иностранцы обменивали свои ефимки на русские деньги. В результате, несмотря на формально одинаковый размер пошлины, которую уплачивали русские и иностранцы на самом деле за счет обменных валютных операций иностранцы платили больше [12, с. 685].

Устав ограничил ввоз в Россию иностранных вин и сахара, относившимся к дорогим товарам, объясняя это тем, что «... оного много не нужно, потому что на Государевых кружечных дворах чиняться от того убытки и недоборы большие» [12, с. 685]. Импорт вин представлял угрозу доходам

собственной винной торговли, которая в это время являлась государственной монополией, исключение составляло только церковное вино, размер пошлины на которое был значительно меньше. Иностранцам также запрещалась продавать вино в розничной торговле в посуде малых объемов (галенки, скляницы). «А буде который иноземец, у города и на Москве и в городах, учнет продавать в галенки и в скляницы какое нибудь питье заморское; и за то ему учинить наказание, да на нем же взять в Государеву казну пеня, что Великий Государь укажет» [12, с. 685].

Если иностранные купцы везли товар для продажи из Архангельска в Москву и в другие города, то они должны были помимо основной пошлины уплачивать и проезжие пошлины в размере по 1 гривне (20 денег) с рубля золотыми и ефимками. Объяснялось это тем, что «Русские люди и Московские иноземцы пятину и десятину и всякие подати платят и службы служат, а иноземцы ничего не платят» [12, с. 685—686]. Кроме того, при продаже товаров в этих городах с них взималось по 2 алтына (12 денег) с рубля [12, с. 686]. В результате размер торговых пошлин, уплачиваемых иностранцами, в 3—4 раза превосходил пошлины, уплачиваемые русскими купцами. В такой дифференциации торговых пошлин наиболее ярко выражался протекционистский характер Новоторгового устава [8, с. 142].

Закон установил систему жесткого таможенного контроля при транспортировке иностранных товаров из Архангельска вглубь страны. Перед погрузкой товаров в суда в таможню должна была быть представлена опись товаров. Таможенники в соответствии с этой описью должны были товар досмотреть «...все товары в бочках и в ящиках и в кипах и во всяких местах досматривать накрепко, везде разбивать, весчие перевесить для того, что бывает лишних много неявленных товаров, и что объявиться сверх росписи лишних товаров, и те все лишние товары иметь на Великого Государя безповоротно» [12, с. 686].

Иностранцы не имели права торговать в России между собой или же обмениваться товарами, это вело к неуплате пошлин и приносило казне убытки. В Уставе так и говорилось «...Его Великого Государя казне чинятся большие недоборы, а Русским людям в торгах их помешка и изнищение чинится; и будет иноземцы меж себя учнут торговать, а сыщится про то допряма: и те товары взять на Великого Государя» [12, с. 686].

Вывоз закупленных иностранцами русских товаров через пограничные города также регламентировался нормами Устава. При этом иностранцы уплачивали проезжие пошлины в размере по гривне с рубля. Кроме того приобретенные товары в России и представленные ранее на таможне, должны были количественно совпадать с теми которые собирались вывозить из страны. Если же вдруг «а будет у них иноземцев объявится что, сверх выписей каких русских товаров влишке: и те лишние все товары иметь на Великого Государя безповоротно» [12, с. 687].

Ряд статей Устава регламентировали торговлю купечества восточных и южных государств: персов, индийцев, бухарцев, армян, кумыков, греков,

валахов, мутьян (молдаван) и др. С них также как и с европейцев взимались проезжие и торговые пошлины: «и с тех иноземцев имать с продажных их товаров пошлин по гривне с рубля в Астрахани проезжих; а буде он станет торговать в Астрахани, и с них имать пошлин по 10 денег с рубля» [12, с. 688]. Однако купцы этих стран не представляли опасности русскому торговому сословию. Восточные купцы не посягали на русские рынки, не было у них стремления подчинить себе мелкое русское купечество, они не препятствовали приезду русских торговых людей в города своих стран. Поэтому на восточных и южных купцов не распространялись территориальные ограничения, как на купцов западноевропейских государств [8, с. 143].

Наибольшую опасность с точки зрения конкуренции для русского купечества представляли купцы западноевропейских государств. Именно для них, приезжающих через Архангельск, Новгород и Псков, в Устав были введены правовые нормы, содержащие территориальные ограничения для деятельности в России. «От города Архангельского и из Великаго Новгорода и Пскова пропущать к Москве и в иные города тех иноземцев, у которых будут Великаго Государя жалованная грамоты о торгах, за красною печатью...а у которых таких Великого Государя жалованных грамот о торгах не будет, и тех иноземцев к Москве и в иные города не пропущать, торговать им у города Архангельского и во Пскове» [12, с. 689]. Эти законодательные меры имели целью оттеснить западноевропейское купечество с внутреннего рынка и предоставить его исключительно в распоряжение русских скupщиков и оптовиков.

Последние статьи Устава были посвящены регулированию торговли, осуществляемой русскими купцами и организации их взаимоотношений с властными структурами государства. В Уставе ставился вопрос о создании центрального органа — специального приказа, который бы один ведал делами торговли и купечества. Это была заветная мечта купцов и горожан выражавшаяся еще в челобитной псковичей 1665 г. Инициаторы создания такого приказа утверждали, что это не только избавит купцов от волокиты в органах управления, но и будет способствовать увеличению пошлинных поступлений в казну [12, с. 689]. Но до конца XVII столетия эта идея так и не была реализована. Единое учреждение, ведавшее делами городов — Ратуша, появилась только в 1699 г., в правление Петра I. Выделение торгово-промышленного населения страны в самоуправляющееся сословие соответствовало эпохе становления абсолютизма [8, с. 144].

Новоторговый устав встал на защиту имущественных прав русского купечества. При этом даже частично ущемлялись права феодалов в отношении крестьян. Так суд над наемными возчиками товаров из крестьянского сословия в случае исков к ним со стороны купцов передавался таможенным головам: «... по записям давати суд и полную расправу на Москве и по городам Таможенным головам в на всех извощикам, кто чей ни будь...» [12, с. 689].

Завершается Новоторговый устав изложением в ст. 94 краткого содержания ст. 36—87, содержащих нормы регулирующие торговлю иностранцев в России. Это своего рода был Торговый устав для иностранных купцов. Он состоял из семи статей, в которых было краткое изложение основных положений Новоторгового устава, касавшихся торговли иностранных купцов.

Торговый устав, принятый в Посольском приказе 22 апреля 1667 г. одновременно с Новоторговым уставом, был, как об этом говорит специальная запись, 24 апреля переписан в тетрадь по обеим сторонам листов и передан стряпчему иноземцу Григорию Николаеву для ознакомления голландских и гамбургских купцов. Стряпчий Голландской и Гамбургской компаний расписался в приеме Устава [12, с. 681].

Новоторговый устав, которым завершилась таможенная реформа в XVII столетии, разрабатывался с широким участием населения. В исторической литературе ему даются разные оценки. Но одно, безусловно, что авторы Новоторгового устава исходили из того, что таможенные пошлины и таможенная политика не есть только средство пополнения казны. В уставе пошлины и таможенные правила были превращены в средства защиты отечественной коммерции и направлены на поощрение развития торговли и промышленности. Впервые в России стали проводить идеи протекционизма в жизнь.

Принятие Новоторгового устава не означало прекращение нормотворческой деятельности правительства. Напротив, процесс становления абсолютизма сопровождался стремлением к регламентации всех сторон жизни, включая и сферу торговли. По некоторым подсчетам, с 1667 по 1696 г. появилось около 80 законодательных актов, связанных с торговлей и таможенным делом. Часть из них была призвана дополнить Новоторговый устав и уничтожить пробелы или продолжить и закрепить новации. В целом можно утверждать, что принципы протекционизма, зафиксированные в Новоторговом уставе, чем дальше, тем сильнее оказывали влияние на торговую-таможенную политику правительства.

Таким образом, хотя таможенное законодательство середины XVII столетия имело немало недостатков, оно сыграло важную роль в оптимизации системы таможенных платежей, в совершенствовании правил таможенного оформления товаров, в развитии системы управления таможенными органами. Введенные законодательством новшества упростили процедуру сбора торговых пошлин и отчетность по ним. Это было выгодно как государственным фискальным органам, так и крупному купечеству, поскольку именно богатые купцы несли службу в качестве таможенных голов, руководили сбором пошлин и были больше всех заинтересованы в упрощении его процедуры. Главная проблема, которая была разрешена таможенной реформой, — резкое ограничение влияния иностранцев на торговлю в России.

## Литература

1. Андреев, И. Л. XVII столетие в контексте российских реформ // Реформы в России с древнейших времен до конца ХХ в.— Т. 1: IX—XVII вв. — М., 2016.
2. Боков, К. И. Становление и развитие таможенного дела и таможенного законодательства в России в XIX—начале XX века : монография — М. : Проспект, 2012.
3. Витчевский, В. Торговля, таможенная и промышленная политика России от Петра Великого до настоящего времени. — М., 2017.
4. Каррер д' Анкосс Э. Незавершенная Россия / пер. с франц. — М., 2005.
5. Кулишер, И. М. История русского народного хозяйства. — М., 2004.
6. Лодыженский, К. Н. История русского таможенного тарифа. — СПб., 1886.
7. Мельгунов, П. П. Очерки по истории русской торговли IX—XVIII вв. — М., 1905.
8. Новоторговый устав, 22 Апреля 1667 г. // Российское законодательство X—XX веков. — Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. — М. : Юрид. лит., 1986.
9. Орленко, С. П. Выходцы из Западной Европы в России XVII века. Правовой статус и реальное положение. — М., 2004.
10. ПСЗ. Т. 1. 1653. № 107.
11. ПСЗ. Т. 1. 1667. № 107.
12. ПСЗ. Т. 1. 1667. № 408.
13. Российское законодательство X—XX веков. — Т. 3. Акты земских соборов. — М., 1985.
14. Талина, Г. В. Выбор пути: Русское самодержавие второй половины XVII — первой четверти XVIII века. — М. : Русскій Міръ, 2010.

УДК 94(47)

© Химич Т. М.

— кандидат исторических наук,  
доцент кафедры «Теория права и природоресурсное  
право» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

## Власть и общество накануне крестьянской реформы 1861 года

**Аннотация.** В статье рассматриваются различные точки зрения на вопрос проведения крестьянской реформы. Представлены проекты по отмене крепостного права помещиков черноземных, нечерноземных и малозаселенных губерний, а также точки зрения некоторых активных участников проекта разработки данной реформы.

**Ключевые слова:** крепостное право в России; реформа 1861 г.; правовое положение крестьян в России; социально-экономическое развитие России в середине XIX в.; абсолютизм; Александр II; крестьяне; помещики.

© Khimich T.

— candidate of historical sciences,  
associate professor of department  
«Theory of law and natural resources law»  
of Law Institute of the Russian University of Transport

## Power and society on the eve of the peasant reform of 1861

**Abstract.** The article deals with various points of view on the issue of peasant reform. Projects on abolition of serfdom of landowners of Chernozem, non-Chernozem and sparsely populated provinces, and also points of view of some active participants of the project of development of this reform are presented.

**Keywords:** Serfdom in Russia; reform of 1861; legal status of peasants in Russia; socio-economic development of Russia in the middle of the XIX century; absolutism; Alexander II; peasants; the landowners.

В середине XIX в. крестьянский вопрос приобрел особую значимость. Существовавшее столетиями крепостное право с фактически ухудшающимся положением крестьян, которые после принятия Соборного уложения в 1649 г. находились в полной личной зависимости от своего господина, в условиях XIX в. стало тормозить не только социально-экономическое

развитие России, но и косвенно оказало влияние на утрату Россией международного престижа. Так, многие среди главных причин поражения России в Крымской войне (1853—1856), в числе прочих факторов, указывали на существовавшее крепостное право. Предшественники Александра II (например, Екатерина II, Павел I, Александр I, Николай I) сознавали необходимость в проведении данной реформы, но так ее и не осуществили.

Первый камень на путь практического осуществления освобождения крестьян заложила, как считает Е. П. Толмачев, тетя Александра II, великая княгиня Елена Павловна. Она еще в 1856 г. разработала и предложила план по освобождению своих крестьян (около 15 тыс.) в 10 имениях Полтавской губернии. Данный проект затрагивал не только владения великой княгини, но и заложил основу программы «действий для освобождения в Полтавской и смежных губерниях крестьян тех помещиков, которые сами того пожелают» [6, с. 160]. Такой пример вызвал ажиотаж среди помещиков, которые понимали, что подобных акций ждут теперь и от них. Реакция последовала незамедлительно.

Дворяне пытались максимально удобно для себя решить этот вопрос, сами разрабатывали свои проекты, предоставляя их императору на рассмотрение. В целом можно выделить три вида таких проектов.

*От помещиков черноземных губерний.* Земля в этих местностях была главным богатством, приносившим основной доход. Поэтому помещики были готовы дать личную свободу крестьянам, но только не наделяя их землей. В крайнем случае оставить за ними только усадьбу, а пахотная земля должна быть в распоряжении помещиков, которые сами бы решали ее судьбу. Детально разработал эти положения в «Записках о мерах освобождения крепостных крестьян» М. П. Позен<sup>1</sup>.

*От помещиков нечерноземных губерний.* Эти земли были малопригодны для активного сельскохозяйственного использования. Поэтому сама личность крестьянина здесь ценилась больше. Он уходил на заработки и мог отрабатывать свою господину повинности в форме денежного оброка. Надежды этих помещиков были сформулированы тверским предводителем дворянства А. М. Унковским. Он был известен как ярый противник существования крепостного права. Когда в юные годы он вступил во владение своим имением, дворовых отпустил на волю, а своим крепостным крестьянам различными способами облегчал жизнь. В сформулированной им

---

<sup>1</sup> Михаил Павлович Позен (1798—1871) — русский государственный деятель, участник крестьянской реформы 1861 г., тайный советник, статс-секретарь. В 1859—1861 гг. — член Полтавского губернского комитета, член-эксперт Редакционных комиссий, где занимал консервативную позицию и выступал против выкупа наделов крестьянами. Его проект отмены крепостного права включал в том числе следующие пункты: уравнивание крестьян в правах и обязанностях; отмена личного крепостного права; прикрепление крестьян к земле, на которой они проживали; за пользование землей крестьяне должны нести повинности в виде оброка или какой-либо работы: в удельных имениях — уделу, в казенных — казне, в помещичьих — помещику.

записке Александру II Унковский предлагал дать крестьянам полную личную свободу вместе с земельным наделом за выкуп. За личность крестьянина выплачивает помещику государство, за земельный надел — сам крестьянин помещику. Различные переходные этапы Унковский исключал.

*От помещиков слабозаселенной полосы.* Эти губернии были не так плотно заселены, поэтому земли было много. В частности, эта особенность отразилось на тех уступках, на которые предлагало пойти местное дворянство. Их взгляды отражал проект Ю. Ф. Самарина, известного представителя родового дворянства, публициста и философа-славянофила. Помещики были готовы выделить большие наделы крестьянам, но указывали переходный период (10—12 лет), в течение которого те должны были работать на своего господина, пока помещик не переведет свое хозяйство на использование наемного труда [6, с. 165]. Однако далеко не все его соседи поддержали проект Самарина, более того он остался в меньшинстве и жил в этот период как «на вулкане». Он писал своим друзьям, что приходит на заседания самарского губернского комитета «не иначе как с револьвером в кармане, и вынужден завести себе из собственных дворовых крестьян отряд телохранителей» [2, с. 179]. И это не удивительно. На карту ставилось материальное благополучие дворян-землевладельцев. При обсуждении этих вопросов дискуссия зачастую перетекала из мирной в личные оскорблений, вплоть до рукоприкладства.

Недовольные фракции землевладельцев, в свою очередь, составляли свои проекты по освобождению крестьян. Таким образом, дворянских проектов накопилось большое количество с довольно разнообразными идеями по ее осуществлению.

В конце 1850-х гг. решение крестьянского вопроса было на устах у всех, поэтому к его обсуждению активно подключались представители других сословий. В частности, интересное и детально проработанное видение этого вопроса имел известный купец-старообрядец В. А. Кокорев [8]. Свои положения он оформил в статье «Миллиард в тумане». Принятое в России обращение к крестьянину как к «душе» его возмущало. Только «в одной России, к стыду нашему, низшие классы людей считаются душами, обычай ... подает иностранцам повод называть нас варварами. Он ... унижает достоинство человека, но даже противен духу христианской религии, проповедующей в бессмертии души, тогда как у нас душу продают, душу закладывают, с души берут подать и оброк, и, наконец, в правительственный актах называют душу умершее» [7].

Периодическая печать не осталась в стороне. На ее страницах бурно обсуждалось предстоящее событие. «Вестник промышленности» выражал надежду на предстоящую отмену крепостного права, благодаря чему «много мелкопоместных дворян из ленивых, беспроизводительных домохозяев, должны будут сделаться трудящимися, и, следовательно, производительными членами общества» [1, с. 102]. «Северная пчела» также выражала надежду, что «дворянство освободится от застоя... в своих хозяй-

ственных делах», кроме того, освобождение крестьян создаст новые капиталы, «с освобождением крестьян, — заключает газета, — мы все освободились» [3, с. 213]. Газета уверена, что сами помещики «обрадуются окончанию дела и вздохнут гораздо свободнее, чем прежде... Всем людям... тяжело всегда бывает расставаться с своими правами, терять свои преимущества, отказываться от своих выгод...» [4, с. 187].

Также было много предложений относительно вопроса устройства крестьянского быта. Например, «Санкт-Петербургские ведомости» находили вредным общинное владение землей. Они называли его также «пагубным». Его вводить легко, считала газета, а «вывести можно только столетиями». «Отдача земли в наем по взаимному согласию одобрена во всей Европе как надежное средство для обеспечения поселян...» [5, с. 251]. «Экономический указатель» полагает, что крестьянин все, что сделал своим свободным трудом, может продать, уехав с места. Если же он решит остаться на прежнем месте, то должен выкупить ту часть, которая принадлежит помещику [9, с. 245—247].

Александр II попал в непростую ситуацию. Он рассчитывал на поддержку московского дворянства, однако этого не произошло. Как только слухи о решении императора поползли вглубь империи, в среде землевладельцев началось волнение. Орловский помещик писал, явно не обладая всей информацией: «у нас рассказывают, что составляется Уложение о свободе крестьян. Это нас сильно беспокоит, потому что такой переход нас всех разорит, все у нас расташтут» [2, с. 171].

На местах помещики стали принимать меры по уменьшению возможных для них потерь: переводили крестьян в дворовые (без земли), сдавали внеочередным порядком в рекрутты, давали личную свободу, также без земельного надела. Правительство на подобные действия землевладельцев быстро отреагировало. В марте 1858 г. оно распорядилось запретить перевод крестьян в дворовые и поставки рекрутов в счет будущих наборов, а личное освобождение крестьян не могло совершаться без их согласия.

В январе 1857 г. Александр II создает Секретный комитет по крестьянскому вопросу. В него вошли преимущественно представители консервативных взглядов, т.е. противники реформы. Либерально настроенные дворяне оказались в меньшинстве. В процессе его работы наблюдалось затягивание времени, откладывание решения главного вопроса.

Значительные сдвиги произошли в 1858 г., когда Секретный комитет был переименован в Главный комитет по крестьянскому делу и в его состав вошел великий князь Константин Николаевич, который полностью поддерживал императора в этом вопросе. На первых же заседаниях князь поставил перед членами Комитета конкретные вопросы, требовавшие немедленного решения. Когда они обратились к императору с жалобами на резкие требования князя, неуместный тон высказывания и т.п., то Александр II ответил «Я склонен думать, что эти господа действуют криводушно, парализуя усилия императора ко всему, что относится до прогресса и

цивилизации... они творят много зла» [2, с. 178].

Таким образом, основным камнем преткновения между властью и обществом в 1859 г. было разное видение решения крестьянского вопроса. Наиболее четко причину сложности и неоднозначности самой сути отмечены крепостного права сформулировал в своей записке к императору один из разработчиков данной реформы Я. И. Ростовцев. Он писал: «главное противоречие состоит в том, что у комиссий и у некоторых депутатов различные точки исхода: у комиссий — государственная необходимость и государственное право; у них — право гражданское и частные интересы, они правы со своей стороны, мы со своей. Смотря с точки зрения гражданского права, вся начатая реформа, от начала до конца, несправедлива, ибо она есть нарушение права частной собственности, но как необходимость государственная, реформа эта законна, священна и необходима» [2, с. 185].

### **Литература**

1. Вестник промышленности. — 1859. — № 2.
2. Ляшенко, Л. М. Александр II, или история трех одиночеств / предисл. А. А. Левандовского. — М. : Мол. гвардия, 2002.
3. Северная пчела. — 1861. — № 54 (9 марта).
4. Северная пчела. — 1861. — № 48 (28 февраля).
5. Санкт-Петербургские ведомости. — 1859. — № 60 (18 марта).
6. Толмачев, Е. П. Александр II и его время : в 2 кг. — Кн.1. — М. : ТЕРРА—Книжный клуб, 1998.
7. Кокорев, В. А. Миллиард в тумане // Санкт-Петербургские ведомости. — 1859. — № 5.
8. Химич, Т. М. Ученые и предприниматели 1850-х-первой половины 1880-х гг. о приоритетах социально-экономического развития России опыт взаимодействия и сотрудничества (на примере И. К. Бабста и В. А. Кокорева) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. — М., 2008.
9. Экономический указатель. — 1858. — № 64 (23 марта).

УДК 94(47)

© Химич Т. М.

— кандидат исторических наук,  
доцент кафедры «Теория права и природоресурсное  
право» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

**Редакционные комиссии (1859—1860)  
в системе высших органов власти  
Российской империи**

**Аннотация.** В статье рассматривается создание, основные этапы работы и итоги деятельности Редакционных комиссий. Представлены основные государственные деятели, принимавшие активное участие в работе комиссий, их взгляды на то, как должна проводиться реформа по отмене крепостного права.

**Ключевые слова:** Редакционные комиссии; крестьяне; помещики; социально-экономическое развитие России в середине XIX в.; отмена крепостного права; абсолютизм; Александр II.

© Khimich T.

— candidate of historical sciences,  
associate professor of department  
«Theory of law and natural resources law»  
of Law Institute of the Russian University of Transport

**Editorial commissions (1859—1860)  
in the system of higher authorities  
of the Russian Empire**

**Abstract.** The article deals with the creation, main stages of work and the results of the work of the Editorial Commissions. The main statesmen who took an active part in the work of the commissions, their views on how reform should be carried out to abolish serfdom are presented.

**Keywords:** Editorial commissions; peasants; landlords; socio-economic development of Russia in the middle of the XIX century; abolition of serfdom; absolutism; Alexander II.

В конце 1850-х гг. обсуждение вопроса об отмене крепостного права приобрело гласный, открытый характер. Для изучения всех имеющихся

проектов по освобождению крестьян, их редакции и внесения корректировок Александр II учредил специальный правительственный орган — Редакционные комиссии, который был, как отмечает Л. М. Ляшенко, уникальным для России. В его задачу входила не только разработка соответствующих нормативных правовых актов, но и в нарушение всех традиций он стал независимым от высших государственных органов — Государственного Совета и Главного комитета [2, с. 182]. Это учреждение подчинялось через председателя непосредственно императору. Во время его деятельности Главный комитет не имел влияния на составление проектов реформы.

Появление нового государственного органа относят к 17 февраля 1859 г., когда было принято «высочайшее» повеление «Об учреждении Редакционных комиссий для составления общего положения о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости» [1]. Для формирования состава комиссий рассыпали письма экспертам с предложением принять в них участие. И здесь правительство столкнулось с трудностями. Так как сведения о появлении нового государственного учреждения не были распространены в обществе, кандидаты не реагировали на приглашения. В этих условиях Государственный комитет принял решение придать огласке факт существования Редакционных комиссий, и 30 марта 1859 г. был принят соответствующий указ Сената.

Создавались две комиссии: одна составляла проекты общих положений, другая — местных, где учитывалась специфика местных условий. Местные проекты должны были издаваться вместе с общими положениями. Вскоре существование нескольких комиссий сочли нецелесообразным, оставили одну, которая состояла из трех отделений: административное, юридическое, финансовое. Но по привычке название во множественном числе «Редакционные комиссии» так и осталось.

В состав Редакционных комиссий были привлечены выдающиеся люди своего времени, цвет либеральной бюрократии, по большей части единомышленники (из 38 членов комиссии только 5 из членов-экспертов и 1 член от правительства смотрели консервативным взглядом на решение крестьянского вопроса). В условиях крепостнической России это был успех. Назовем несколько имен:

- среди административного и юридического выделялись С. М. Жуковский и Я. А. Соловьев;
- члены от Министерства внутренних дел — А. К. Гирс и Н. А. Милютин;
- члены от Министерства юстиции — М. Н. Любощинский и Н. П. Семенов;
- члены от II Отделения собственной его величества канцелярии — Н. В. Калачов и А. Н. Попов;
- члены от Министерства государственных имуществ — В. И. Булыгин и др.

— в составе финансовой комиссии — Ю. А. Гагемейстер, М. Х. Рейтерн, Е. И. Ламанский и А. П. Заболоцкий-Десятовский, К. Х. Домонтович.

— среди членов-экспертов: от помещиков (21 человек) выделялись либеральными взглядами Г. П. Галаган, В. В. Тарновский, Н. И. Железнов, Ю. Ф. Самарин, А. Н. Татаринов и князь В. А. Черкасский;

— представители от науки Н. Х. Бунге и П. П. Семенов<sup>1</sup> [3, с. 167].

Председатели комиссий — Н. А. Милютин<sup>2</sup>, П. А. Булгаков и С. М. Жуковский. Руководителем Редакционных комиссий был назначен один из основных разработчиков крестьянской реформы, инициатор создания Редакционных комиссий генерал-адъютант Я. И. Ростовцев.

Карьера Якова Ивановича Ростовцева крайне интересна и необычна. Он стал приближенным императора Николая I после известных событий 1825 г., когда лично передал записку тогда еще великому князю с предостережением о готовящемся восстании. Имена зачинщиков Ростовцев не раскрыл. Вероятно, целью послания было не допустить эскалации конфликта, найти точки соприкосновения по острым, противоречивым вопросам. Но этот поступок оценил будущий император, и с этих пор Ростовцев стал продвигаться по служебной лестнице. Однако справедливым будет заметить, что сам Ростовцев был человеком прогрессивных взглядов, и на службе искал не личную выгоду, а пытался внести свой вклад в процветание Российской империи. Так, в конце 1850-х гг. судьба его вовлекла воворот Великих реформ. В 1849 г. Ростовцев был назначен на должность начальника штаба военно-учебных заведений и в течение ряда лет тесно общался с наследником престола Александром Николаевичем. Именно наследник престола выбрал из большого числа приближенных лиц Ростовцева, который мог помочь ему в осуществлении его главной реформы

<sup>1</sup> Петр Петрович Семенов (1827—1914) — русский географ, ботаник, статистик, экономист, государственный и общественный деятель. Самый близкий по духу к Ростовцеву человек в Комиссиях. Назначен членом-экспертом сначала секретарем при председателе, а затем заведующим делами Редакционных комиссий. Составитель многих записок Ростовцева. Особенно заметна его роль во время созыва в Комиссии дворянских депутатов от Губернских комитетов, так как он умел уладить возникающие конфликты, при этом не уступая принципиальных позиций либерального большинства комиссий. Был убежденным сторонником освобождения крестьян со всем наделом за выкуп, сторонником гражданского равноправия крестьян.

<sup>2</sup> Николай Алексеевич Милютин (1818—1872) — российский государственный деятель, один из главных разработчиков Крестьянской реформы 1861 г. Был председателем хозяйственного отделения, членом финансовой комиссии, председателем кодификационного отделения. До назначения членом Редакционных комиссий и временно исполняющим должность товарища министра внутренних дел Милютин служил в Министерстве внутренних дел. К моменту назначения в Комиссии ему было 40 лет, он имел богатый служебный опыт, успел хорошо изучить механизм государственного управления и в должности управляющего, а затем директора хозяйственного департамента Министерства, близко познакомиться с положением крепостной деревни. По общему признанию Милютин был лидером комиссий, убежденным сторонником освобождения крестьян с землей.

— освобождения крестьян от крепостной зависимости.

Ростовцев был военным человеком, поэтому вопросы законодательной деятельности были ему незнакомы. Но за короткий срок он изучил законодательство ведущих европейских стран в земельном вопросе, историю крепостного права в России и выявил его основные болевые точки. Потому и состав членов комиссий он подбирал особенно тщательно.

Работа комиссий кипела. Если Секретный комитет по крестьянским делам в 1857 г. провел 11 заседаний, Главный комитет по крестьянскому делу за 1858 г. — 28, то Редакционные комиссии за один год и семь месяцев провели 409 заседаний [3, с. 170]. Вся их работа велась гласно, чрезвычайно активно, в предельно свободной атмосфере, которую создавал сам Ростовцев. Все это было нетипично для государственного учреждения в условиях абсолютной монархии XIX в. Заседания зачастую проводились на квартире или даче Ростовцева, где гостей встречала его супруга. По словам одного из членов комиссий, присутствовавшего на такой встрече, «всякое стеснение и принуждение с самого начала были изгнаны из собрания. Подавали чай... и беседа шла свободно». О заседаниях хозяйственного отделения остались такие сведения: «Заседания у Миллютина... оканчивались зачастую по восходу солнца. Мы вообще занимались крайне ретиво, и помню случаи, когда после заседания Комиссий возвращаясь в часа 4 утра домой, я садился за исправление корректуры своего доклада по замечаниям Комиссии, окончив работу часам к 7 утра, спешил отправить ее в типографию... Работали мы, как работает редкий чиновник, из одного усердия, из любви к нашему делу» [1]. Труды комиссий рассыпались в количестве 3 тыс. экземпляров «высшим государственным лицам империи» и на места представителям губернской администрации, предводителям дворянства, членам Губернских комитетов, известным помещикам, ученым. Эта гласность в определенной степени способствовала утверждению проектов Редакционных комиссий, ограничивала возможности правительства к отступлению. Любопытен интерес комиссий к частным проектам и статьям по вопросам освобождения крестьян, которые появлялись на страницах периодических изданий. Многие из них были детально продуманы и проработаны, например, проект купца, предпринимателя В. А. Кокорева. Подобные проекты также предполагалось рассмотреть, но идея в итоге осталась не осуществлена [4].

Однако не все гладко было в работе комиссий. Реакционеры пытались отстаивать свои права, делать все, чтобы в результате реформы не лишиться своего материального благополучия. Летом 1859 г. состоялось первое общее собрание, на котором присутствовало большинство депутатов из губернского комитета. Большинство из них — сторонники крепостничества. Чтобы избежать ненужных споров и затягивания подготовки реформы, была зачитана подготовленная императором инструкция, по которой они не имели права вносить изменения в уже готовый проект, обсуждать его, а им полагалось найти способы как лучше осуществить его на

местах. Все привезенные с собой проекты, подготовленные депутатами, Александр II отклонил.

В феврале 1860 г. умер Ростовцев. Должность председателя Редакционных комиссий занял министр юстиции граф В. Н. Панин. По своим взглядам он был типичный консерватор, крепостник. Такая кандидатура либерально настроенных членов комиссии возмутила, тогда как крепостники пришли в восторг. Сам Александр II так объяснил свой выбор Великой княгине Елене Павловне: «Вы не знаете характера графа Панина. У него во все нет убеждений и будет только одна забота угодить мне» [3, с. 171]. Императору необходимо было скорейшее проведение реформы, другая кандидатура, более независимая, которая отстаивала бы многие положения проекта, могла затянуть процесс проведения ее в жизнь.

С назначением графа Панина заседания Редакционных комиссий проходили в спорах, которые зачастую принимали острый характер. В первую очередь большинство членов комиссий не доверяли председателю, так как он мог, исходя из собственной выгоды, пойти на крайние меры, в том числе вносить данные в протоколы совещания, которые не были приняты.

Всего Редакционные комиссии проработали один год и семь месяцев. За это время они осуществили колоссальный труд: рассмотрели все проекты губернских комитетов, составив из них общие положения, расположив их по отдельным вопросам, касающимся будущего устройства жизни крестьян. Общее количество материалов, в том числе обширных статистических данных, составило 35 томов. На их основе были составлены положения будущей реформы. Предполагалось передать крестьянам в собственность пахотную и усадебную землю, помочь в выкупе земли должна была оказаться казна.

Единого взгляда между членами комиссий на проект не было. Каждый отстаивал свою точку зрения. Для достижения компромисса комиссии провели 45 заседаний продолжительностью более шести часов. В итоге проект претерпел изменения в худшую сторону для крестьян. После его обсуждения в Государственном совете он был ухудшен еще больше. 5 марта Манифест был обнародован.

Таким образом, император отвел первостепенную роль Редакционным комиссиям в разработке основных положений по освобождению крестьян от крепостной зависимости. Само это учреждение интересно и нетрадиционно в российских условиях абсолютной монархии XIX века. Александр II знал взгляды крепостников и их непреклонную позицию по данному вопросу. Тем не менее он позволил формировать комиссии из либерального большинства. Интересное понимание роли Редакционных комиссий высказал Н. А. Милютин: «Теперь нет уже того внутреннего двигателя, который вел неизбежно к перелому, — нет Редакционных комиссий, которые пролагали к нему дорогу». Конечно, итог данной работы, т.е. сам проект подвергался и подвергается критике до сих пор, но изучение опыта функционирования подобных нетрадиционных для России государственных

органов важно для понимания целостной картины социально-политического развития общества, а также трансформации государственной власти.

### **Литература**

1. Захарова, Л. Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856—1861. — М. ; Изд-во Моск. ун-та, 1984.
2. Ляшенко, Л. М. Александр II, или история трех одиночеств / предисл. А. А. Левандовского. — М. : Мол. гвардия, 2002.
3. Толмачев, Е. П. Александр II и его время : в 2 кг. — Кн.1. — М. : ТЕПРА — Книжный клуб, 1998.
4. Химич, Т. М. Ученые и предприниматели 1850-х-первой половины 1880-х гг. о приоритетах социально-экономического развития России опыт взаимодействия и сотрудничества (на примере И. К. Бабста и В. А. Кокорева) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. — М., 2008.

---

**ТРЕБОВАНИЯ  
к материалам, представляемым для опубликования  
в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»**

---

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте [albinadg@mail.ru](mailto:albinadg@mail.ru).

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

— название статьи на русском и английском языках;

— ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;

— аннотацию 4—6 строк (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы, учебы (полное наименование организации в имительном падеже);

— должность, ученая степень, ученое звание, иные почетные звания (при наличии);

— адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.

4. Список литературы. Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.

5. Авторами дополнительно представляют рецензию доктора или кандидата наук по профилю статьи.

Аспиранты, соискатели ученой степени и студенты представляют рецензию научного руководителя.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.