

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Дальневосточный федеральный университет  
Юридическая школа

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ,  
ПРАКТИКИ И ОБРАЗОВАНИЯ  
В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ**

Материалы

Международной научно-практической конференции,  
посвященной празднованию 57-летия непрерывного юридического  
образования в Дальневосточном федеральном университете  
и 96-летию юридического образования  
на Дальнем Востоке России

*25 сентября 2015 года*

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF LEGAL SCIENCE,  
PRACTICE AND EDUCATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION**

Materials of International Scientific-Practical Conference,  
Devoted to the Celebration of the 57th Anniversary  
of Continuing Legal Education in the Far Eastern  
Federal University (FEFU)  
and 96 Years of Legal Education in the Far East of Russia

*September, 25, 2015*

Владивосток  
Дальневосточный федеральный университет  
2015

УДК 340  
ББК 67.0  
П26

Составитель и ответственный редактор О.Е. Шишкина

**Перспективы развития юридической науки, практики и образования в  
П26 Азиатско-Тихоокеанском регионе** = Prospects for the Development Of Legal Science, Practice and Education in the Asia-Pacific Region : мат-лы Междунар. Научно-практич. конф., посвященной празднованию 57-летия непрерывного юридического образования в Дальневосточном федеральном университете и 96-летию юридического образования на Дальнем Востоке России, 25 сентября 2015 года / [сост. и отв. ред. О.Е. Шишкина]. – Владивосток : Дальневост. федерал. унт, 2015. – 294 с.  
ISBN 978-5-7444-3685-8

Конференция, материалы которой представлены в настоящем сборнике, была организована Юридической школой Дальневосточного федерального университета совместно с Автономной некоммерческой организацией «Центр по изучению и сохранению популяции амурского тигра», с участием Конституционного Суда РФ, Прокуратуры Приморского края, Следственного управления Следственного Комитета по Приморскому краю, Приморского краевого суда, Арбитражного суда Приморского края, Пятого апелляционного арбитражного суда, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю, Управления Федеральной налоговой службы по Приморскому краю, Управления Федеральной миграционной службы по Приморскому краю, Администрации Приморского края, Международной ассоциации юридических школ, Ассоциации юристов России, Корейско-Российской Юридической Ассоциации, Университета Висконсин (США), Университета Корё (Республика Корея), Шанхайского транспортного университета (Китай), при поддержке Закрытого акционерного общества «Рыболовецкий колхоз «Восток-1» и Открытого акционерного общества «Восточная Верфь».

The Conference is organized by School of Law of the Far Eastern Federal University in conjunction with the Autonomous Nonprofit Organization “Center for the Study and Conservation of the Amur Tiger”, with the participation of the Constitutional Court, the Prosecutor's Office of Primorsky Territory, the Investigative Department of the Investigative Committee of Russian Federation in the Primorsky Territory, Primorsky Territory Court, the Arbitration Court of the Primorsky Territory, the Fifth Appeal Arbitration Court, the Office of the Ministry of Justice of Russia in Primorsky Territory, the Federal Tax Service in Primorsky Territory, the Department of Federal Migration Service in Primorsky Territory, Primorsky Territory Administration, the International Association of Law Schools, Association of Lawyers of Russia, the University of Wisconsin (USA), Korea University (Republic of Korea), Shanghai Jiao Tong University, Xiamen University (China), Republic of Korea Russian Law Association, with the support of Closed Joint Stock Company “Fishing collective farm “Vostok-1” and Open Joint Stock Company “East Shipyard”

УДК 340  
ББК 67.0

ISBN 978-5-7444-3685-8

© ФГАОУ ВПО «ДВФУ», 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.....</b>	<b>11</b>
Курилов В.И.....	11
Ванг Фрэнсис Сун-Лиен.....	14
Баранник И.Н.....	16
Бессчасный С.А. ....	19
Каранкевич Е.А.....	20
Янг Лаура Вэн-ю .....	21
<b>ДОКЛАДЫ .....</b>	<b>23</b>
Курилов В.И. <i>Некоторые проблемы реализации Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток"</i> .....	23
Айриш Ч. <i>Интернационализация юридического образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе</i> .....	29
Князев С.Д. <i>Современное российское уголовное судопроизводство: сопряжение конституционных основ и международных стандартов</i> .....	52
Колесникова Г.В. <i>Роль юридической службы в системе налоговых органов</i> .....	68
Грэй Дж. <i>О конституционности досмотра компьютерного жесткого диска на государственной границе</i> .....	72
Ким Ин-Хьеон <i>Юридическое образование в Республике Корея: старая и новая система</i> .....	82
<b>Секция 1. Перспективы развития юридической науки, практики и образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе</b>	
<b>Section 1. Prospects for the development of legal science, practice and education in the Asia-Pacific region .....</b>	<b>98</b>
Алгазина А.Ф. <i>Административная ответственность в сфере саморегулирования: проблемы и пути их преодоления</i> .....	98
Благов Ю.В. <i>Местное самоуправление в России: от реформ Александра II до муниципальной реформы 2014-2015 гг.</i> .....	104
Голованов Л.А. <i>К вопросу об особенностях корпоративного управления в кредитных организациях</i> .....	110

Кочубей О.И. <i>К вопросу о борьбе с незаконной миграцией в РФ</i>	120
Мирошниченко О.И. <i>Социокультурная природа права и его регулятивный потенциал</i>	127
Панова Ю.И. <i>Организация системы внутреннего контроля в структурных подразделениях Центрального банка Российской Федерации</i>	137
Паршенко В.Н. <i>Глобализация: международные избирательные стандарты</i>	145
Попова Ю.Ю. <i>Об организации судебной власти в странах Азиатско-Тихоокеанского региона</i>	152
Сонин В.В. <i>Вторая мировая война на Тихом океане и политическая деятельность русской эмиграции в Китае</i>	158
Сонин В.В. <i>Провал избирательной реформы в САР Гонконг: причины и последствия</i>	164
Фролова Е.Е. <i>Механизмы действия инструментов денежно-кредитной политики Китая в первом десятилетии XXI века</i>	174
Фролова Е.Е., Войкова Н.А. <i>Об основных тенденциях развития банковского законодательства и мерах по укреплению устойчивости банковского сектора Российской Федерации в свете негативных проявлений внешней финансовой конъюнктуры</i>	190
Шеховцов В. А., Поливода Я.В. <i>К вопросу о представительном характере статуса депутатов (на примере стран Азиатско – Тихоокеанского региона)</i>	205
Шишкина О.Е. <i>Теория ограничений основных прав и свобод и ее значение для российской конституционной практики</i>	211
<b>Секция 2. Правовая охрана окружающей среды и объектов животного мира</b>	
<b>Section 2. Legal protection of the environment and wildlife</b>	219
Иванникова Н.П. <i>Соотношение различных видов ответственности за нарушение законодательства о животном мире</i>	219

Крипакова А.В. <i>Правовое регулирование предупреждения и ликвидации нефтяных разливов в Арктике</i> .....	224
Надточий Ю.В. <i>Уголовно-правовая охрана окружающей среды</i>	231
Овчинников С.Н. <i>Международно-правовое регулирование трансграничного перемещения опасных отходов</i> .....	240
Чебунина Ю.П. <i>Проблемы ответственности юридических лиц за экологические правонарушения</i> .....	245
Чжанг Ханна. <i>Законодательство Республики Корея о компенсации и восстановлении последствий ущерба, вызванного загрязнением окружающей среды</i> .....	253
Шарапова А.А., Хомяков И.А. <i>Деятельность субъектов международного права, направленная на сохранение биоразнообразия Земли</i> .....	261
Арамилев С.В., Кабардина Д.М. <i>Повышение эффективности охраны амурского тигра и дальневосточного леопарда посредством оптимизации природоохранного законодательства</i> .....	268
<b>Секция 3. Проблемы противодействия терроризму и экстремизму в России и странах Азиатско-Тихоокеанского региона</b>	
<b>Section 3. Problems of counteraction to terrorism and extremism in Russia and countries of the Asia-Pacific region</b> .....	275
Аверьянова Ю.В. <i>Конфискация имущества как средство противодействия терроризму в законодательстве России и Китая</i> .....	275
Антонова Е.Ю. <i>Террористические и экстремистские сообщества: вопросы законодательной техники</i> .....	282
Бабурина Е.Р. <i>К вопросу о понятии экстремистского сообщества</i> .....	288
Балацкий Д.Ю. <i>К вопросу о понятии экстремизма</i> .....	294
Балтабаев К.Ж. <i>Характеристика санкций за коррупционные уголовные правонарушения по Уголовному Кодексу Республики Казахстан</i> .....	300

Дрокин Ю.Н. <i>Изменение системы наказаний в уголовном законодательстве Республики Казахстан</i> .....	313
Ильченко О.Ю. <i>Радикализация европейских женщин в ИГИЛ</i> ...	324
Коваленко Т.С. <i>К вопросу о разграничении уголовной и административной ответственности за незаконный оборот огнестрельного оружия ограниченного поражения</i> .....	327
Козаченко И.Я. <i>Пять заповедей от конфуция или как одолеть коррупцию</i> .....	332
Коробеев А.И. <i>Угон судна воздушного или водного транспорта как разновидность террористической деятельности</i> .....	338
Коротких Н.Н., Лун Чанхай. <i>Понятие и наказуемость преступлений террористической направленности по уголовному законодательству России и Китая</i> .....	344
Лобач Д.В. <i>Уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма в России: вопросы квалификации и правовой регламентации</i> .....	348
Мельников Ю.Б. <i>Некоторые проблемы правоприменительной практики по делам о противодействии экстремизму и терроризму</i> .....	354
Морозов Н.А. <i>Особенности терроризма и экстремизма в современной Японии</i> .....	361
Номоконов В.А. <i>Российский опыт борьбы с преступными организациями</i> .....	372
Романова Л.И. <i>Проблемы борьбы с современным терроризмом и экстремизмом</i> .....	379
Щербина Н.Г., Ница В.Н. <i>Возможности координации усилий государств в ходе противодействия международному терроризму</i> .....	385

## CONTENTS

<b>Plenary</b> .....	<b>11</b>
Greeting from Vladimir I. Kurilov, <i>FEFU Vice-President for International Relations, the Dean (Director) of Law School FEFU</i> .....	11
Greeting from Francis SL Wang, <i>President/Chairman International Association of Law Schools</i> .....	14
Greeting from Igor N. Barannik, <i>Head of Department of Ministry of Justice in Primorsky Territory Region of Russian Federation</i> .....	16
Greeting from Sergey A. Besschasny, <i>Head of Prosecution Office of Primorsky Territory Region of Russian Federation</i> .....	19
Greeting from Evgeny A. Karankevich, <i>Head of Commercial Court of Primorsky Territory Region of Russian Federation</i> .....	20
Greeting from Laura Wen-yu Young, <i>Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Soochow, China, Managing Partner, Wang and Wang a LLP</i> .....	21
<b>Reports</b>	<b>23</b>
Vladimir I. Kurilov. <i>Some challenges of applying of Russian Federal Law N 212-FZ "About free port of Vladivostok"</i> .....	23
Charles R. Irish <i>The Internationalization of Legal Education in the Asia-Pacific Region</i> .....	29
Sergey D. Knyazev. <i>Modern Russian criminal trial: constitutional foundations and international standards</i> .....	52
Galina V. Kolesnikova. <i>The role of the legal service of the tax authorities</i> .....	68
Jeffery P. Gray. <i>Constitutionality of searching of computer hard drives at international borders</i> .....	72
In-Hyeon Kim. <i>Korean education system for legal professions: old and new system</i> .....	82
<b>Section 1. Prospects for the development of legal science, practice and education in the Asia-Pacific region</b> .....	<b>98</b>

A. Algazina. <i>Administrative responsibility in the sphere of self-regulation: problems and ways of their negotiation.....</i>	98
Y. Blagov. <i>The self-government in Russia during the period of the reforms of Alexander II until municipal reform 2014-2015.....</i>	104
L. Golovanov. <i>The corporate governance in credit institution.</i>	110
O. Kochubey. <i>On the matter of the Russian Federation counter-action towards illegal migration.....</i>	120
O. Miroshnichenko. <i>Cultural nature of the law and its regulative potential.....</i>	127
Y. Panova. <i>Organization of the internal control system in structural divisions of the Central bank of the Russian Federation.....</i>	137
V. Parshenko. <i>Globalization: international electoral standards.....</i>	145
Y. Popova. <i>About Judiciary Power in the Asia-Pacific Rim.....</i>	152
V. Sonin. <i>The Second World War and political activity of Russian emigrants in China.....</i>	158
V. Sonin. <i>The failure of Hong Kong electoral reform: causes and consequences.....</i>	164
E. Frolova. <i>The action mechanism of the China monetary policy in the first decade of XXI century.....</i>	174
E. Frolova, N. Voykova. <i>About the main tendencies of development of the bank law and measures for strengthening of stability of the banking sector of the Russian Federation in the light of negative manifestations of an external financial environment.....</i>	190
V. Shehovtchov, Ya. Polivoda. <i>Representative character of the status of deputies (on the example of the Asian-Pacific region countries).....</i>	205
O. Shishkina. <i>Theory of constitutional rights limitations and its value for Russian constitutional practice .....</i>	211



<b>Section 2. Legal protection of the environment and wildlife.....</b>	<b>219</b>
N. Ivannikova. <i>Comparative Analysis of Different Types Responsibility for violations of Wildlife Protection Legislation.....</i>	219
A. Kripakova. <i>Legal regulation of the prevention and elimination of oil spills in the Arctic.....</i>	224
Y. Nadtochy. <i>Criminal-law protection of the environment.....</i>	231
S. Ovchinnicov. <i>International legal regulation of transboundary movement of hazardous wastes.....</i>	240
Y. Chebunina. <i>About responsibility of legal entities for the ecological crimes.....</i>	245
H. Thang. <i>Legislation of the Republic of Korea on the compensation and relief of environmental pollution damage.....</i>	253
A. Sharapova, I. Homyakov. <i>The international law subjects activity for the conservation of biodiversity of the Earth...</i>	261
S. Aramilev, D. Kabardina. <i>Improving the efficiency of protection of the Amur tiger and Amur leopard through the optimization of environmental legislation.....</i>	268
<b>Section 3. Problems of counteraction to terrorism and extremism in Russia and countries of the Asia-Pacific Region.....</b>	<b>275</b>
Y. Averyanova. <i>Confiscation of property as a way of combating terrorism in the legislation of Russia and China.....</i>	275
E. Antonova. <i>Terrorist and extremist communities: issues of legislative technique.....</i>	282
E. Baburina. <i>The concept of an extremist community.....</i>	288
D. Balatsky. <i>On the concept of extremism.....</i>	294
K. Baltabaev. <i>Characteristics of penalties for corruption offenses under the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan.....</i>	300

Y. Drokin. <i>Changing the system of penalties in the criminal legislation of the Republic of Kazakhstan</i> .....	313
O. Ilchenko. <i>The radicalization of European women in ISIS</i> ....	324
T. Kovalenko. <i>Delimitation of criminal and administrative responsibility for illegal trafficking of non-lethal weapons</i> .....	327
I. Kozachenko. <i>The five precepts of Confucius or how to overcome corruption</i> .....	332
A. Korobeev. <i>Hijacking an aircraft or a ship as a kind of terrorist crime</i> .....	338
N. Korotkih, Chan-Hai Lun. <i>Concept and punishability of terrorist crimes under the criminal legislation of Russia and China</i> .....	344
D. Lobach. <i>Criminal liability for public instigation to terrorist activities or public justification of terrorism in Russia: questions of qualification and legal regulation</i> .....	348
Y. Melnikov. <i>Issues of law enforcement in cases of combating extremism and terrorism</i> .....	354
N. Morozov. <i>Features of terrorism and extremism in modern Japan</i> .....	361
V. Nomokonov. <i>Russia's attempts in combating criminal organizations</i> .....	372
L. Romanova. <i>Problems of combating modern terrorism and extremism</i> .....	379
N. Shcherbina, V. Nitsa <i>Law enforcement in cases of combating extremism and terrorism</i> .....	385

---

---

## ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

### PLENARY

---

---

**В.И. Курилов**

*проректор по международным отношениям  
Дальневосточного федерального университета  
директор Юридической школы  
д. ю. н., профессор*

Уважаемые гости, коллеги!

Юридическая школа ДВФУ приветствует Вас на Международной конференции, посвященной празднованию 57-летия непрерывного юридического образования в Дальневосточном федеральном университете и 96-летию юридического образования на Дальнем Востоке России.

Традиции юридического образования Дальнего Востока России восходят к 1899 г., когда был основан Восточный институт (ныне ДВФУ) – первое высшее учебное заведение к востоку от Байкала. Учебная программа института включала курсы юридического профиля. В сентябре 1919 г. При Восточном институте создан первый на Дальнем Востоке юридический факультет. Учебные планы предусматривали знакомство студентов с различными типами правовых систем – как западных, так и восточных.

Не все преподаватели – юристы пошли на сотрудничество с Дальневосточной республикой, а с 1922 г. – с советской властью. Некоторые из них эмигрировали в Маньчжурию, где в 1920 г. в Харбине был открыт юридический факультет. Этот факультет нередко ассоциировался с Восточным институтом, преобразованным к тому времени в Государственный дальневосточный университет (ГДУ), в качестве его зарубежного филиала. Преподавательский состав учебного заведения состоял из профессоров бывших российских императорских университетов, а первым деканом стал профессор Н.В.Устрялов. Содержание учебных программ и качество преподавания права высоко оценивалось современниками. Об этом свидетельствует хотя бы

тот факт, что изучавший возможности открытия в Харбине физико-математического факультета ректор ГДУ, профессор В.П. Вологдин, характеризуя систему высшего образования в городе отмечал в качестве заслуживающих положительной оценки только Русско-китайский политехнический институт и юридический факультет.

После свержения 26 мая 1921 г. власти Дальневосточной республики в Приморье и образования Приамурского государства некоторые профессора вернулись из эмиграции во Владивосток и вновь стали преподавать в ГДУ. Однако после падения Приамурского государства и провозглашения в Приморье советской власти большинство преподавателей предпочло окончательную эмиграцию. С 1923 г. подготовка кадров юристов для Дальнего Востока СССР осуществлялась исключительно центральными учебными заведениями страны.

После восстановления в 1956 г. Дальневосточного государственного университета (ДВГУ) Минвуз СССР в сентябре 1958 г. принял решение о возвращении юриспруденции в стены университета и открытии специальности «правоведение» при историко-филологическом факультете ДВГУ. В 1959 г. был образован историко-правовой факультет. В 1975 г. на базе юридического отделения создан юридический факультет, который к концу 1980-х годов стал одним из лучших в России, а в 1995 г. был преобразован в Юридический институт.

Новые времена, изменения в политической и экономической сфере жизни российского общества поставили новые задачи и перед юридическим образованием. С 1990 года появились и успешно реализовывались новые стратегические приоритеты развития юридического образования на Дальнем Востоке, направленные на обеспечение соответствия качества образования мировому уровню. В 1992 году по моей инициативе как ректора ДВГУ на базе юридического факультета была проведена первая Международная научная конференция, посвященная сравнительному анализу правовых систем России и Южной Кореи.

После создания в 2011 году на базе ДВГУ Дальневосточного федерального университета (ДВФУ), Юридический институт был реорганизован в Юридическую школу ДВФУ.

В настоящее время Юридическая школа ДВФУ является одним из крупнейших центров юридического образования и науки в Российской Федерации. Образовательная программа «юриспруденция» вошла в число лучших образовательных программ инновационной России. Юридическая школа ДВФУ – единственное высшее учебное заведение на Дальнем Востоке, которое ведет образовательную программу по всем уровням юридического образования: специалиста, бакалавра, магистра, кандидата и доктора наук. В условиях реализации программы развития ДВФУ Юридическая школа получила новые механизмы мотивации кадров, прежде всего, связанные с интернационализацией. В Юридической школе разрабатываются и ведутся курсы на английском языке, работы преподавателей Юридической школы публикуются в научных журналах, индексируемых в Scopus, для проведения занятий приглашаются иностранные преподаватели, а преподаватели Юридической школы повышают свой профессиональный уровень за рубежом. Учебный процесс поддерживается интегрированной платформой электронного обучения (LMS) Blackboard. В соответствии с последним ранжированием рейтинга QS ЮШ ДВФУ заняла 4 место среди российских юридических школ и 1 место среди российских школ в азиатской части России. Юридическая Школа ДВФУ является активным участником крупнейших международных юридических сообществ, таких как: **АПРУ** (Association of Pacific Rim Universities), **МАЮШ** (Международная ассоциация юридических школ), **Uarctic** (сетевой Арктический университет). В рамках заключенных соглашений ЮШ ДВФУ осуществляет сотрудничество с **15** университетами Китая, Японии, Республики Корея, США, Филиппин, Сингапура. Основное направление развития Юридической школы на ближайшие годы – это ее дальнейшая интернационализация.

**Francis S.L. Wang**

*President/Chairman International Association of Law Schools /  
Ванг Фрэнсис Сун-Лиен, Президент Международной ассоциации  
юридических школ*

Thank you, Director Kurilov, for such a kind introduction and this wonderful honor. I am deeply moved that you, your university, and your inspired law faculty would grant me this honorary doctorate. I know that this is in recognition of the work we all are engaged in, in advancing legal education globally by learning from each other.

This conference, once again, demonstrates Far East Federal University's commitment in fostering legal science, practice and education, not only in the Asia/Pacific region, but throughout the world.

In June of this year, your law school played a significant and formative role in developing with law school leaders from the Asia/Pacific region the Vladivostok draft of the Madrid Protocol on the Principles for Evaluation of a Legal Education. This document will be adopted at the International Association of Law Schools Global Law Deans' Forum taking place in October in Spain. I want to thank you for your leadership in this effort.

This protocol on the evaluation of legal education, when coupled with the Association's Singapore Declaration on Global Standards and Outcomes of a Legal Education, serve as the foundation for our efforts to ensure that all the world's common and diverse perspectives are represented and incorporated in the formulation, teaching and scholarship of the law. These principles will inform our work in constructing and evaluating programs to prepare our students to competently navigate the challenges of an ever more harmonized global legal regime.

Founded in 2007, the International Association of Law Schools today has more than 175 member schools representing over 5000 faculty from more than 55 countries. We are unique in providing a neutral forum where legal educators and scholars from around the world can find their voice to discuss, interrogate and formulate a consensus as to what and how we teach and how it should be evaluated.

The Association is the principal vehicle by which the world's legal educators come together to develop a comprehensive perspective of our profession.

This conference explores the development of legal science, practice and education in the Asia/Pacific region. It celebrates Russia's commitment to engage, understand and contribute to the development of law from an Asian perspective. 96 years ago, legal education was introduced to Far East Russia. That education carried with it the cultural norms of Western Europe as they are embodied in the law. Historically, the Law, as we know it today in Asia/Pacific, is the product of either the imposition of colonialism or the necessity to adopt recognizable structures and institutions under the compulsion by western powers to trade.

With over 60% of the world's population, the fastest economic growth rates in the world, and presently representing more than one third of the world's GDP, this region economic and political importance has grown exponentially in the past 30 years. With such growth comes responsibility. That responsibility demands a fuller engagement in the development of the law.

While the regions' legal regimes are not indigenous, it is not feasible to impose the traditional legal frameworks of Imperial China, Japan or the Kingdoms of Korea or Vietnam. Those days are over as are the days of colonialism and treaty ports.

The world today is a dynamic, multi polar and evolving one. What will be this region's contribution to the development of law? The time is now for the region to build on what presently exists, and contribute its unique perspectives to this global conversation.

Thank you, Director Kurilov, in bringing so many law professors, scholars and practitioners from across the region to discuss these vital issues. It is only through such discussions that all perspectives are incorporated in the advancement of law and legal education. And finally, thank you again for this singular honor the university has bestowed on me.

**И.Н. Баранник**

*Начальник Управления Минюста России*

*по Приморскому краю*

Уважаемые коллеги!

Прежде всего, разрешите поздравить Вас с 57-летием непрерывного юридического образования в Дальневосточном федеральном университете и 96-летием юридического образования на Дальнем Востоке России и поблагодарить за возможность выступить с ответственным словом.

Отрадно, что в очередной раз Владивосток и ДВФУ, в частности, стал местом обмена мнениями ученых и практиков о перспективах развития юридической науки и правоприменения.

Необходимо отметить, что сегодня система непрерывного образования распространена во всем мире. Она включает в себя все виды образования и воспитания, которые каждый человек может получать в течение всей своей жизни. Для государства непрерывное образование является ведущей сферой социальной политики по обеспечению благоприятных условий общего и профессионального развития личности каждого человека.

Выпускники ДВФУ обладают сегодня самыми современными знаниями и с успехом применяют их в своей профессиональной деятельности. Многие сотрудники нашего Управления являются выпускниками Дальневосточного государственного университета, и Ваш покорный слуга среди них. Кроме того, вот уже несколько лет представители Вашего вуза являются членами комиссий Управления Минюста по Приморскому краю в качестве независимых экспертов. В рамках бесплатной юридической помощи мы активно взаимодействуем с юридической клиникой «Эфора», которая является прекрасным помощником в практической подготовке юристов.

Нас с Вами объединяют долгие годы сотрудничества. За последние годы университет не раз становился площадкой для обсуждения политических и экономических тенденций развития АТР, а также по-



иска механизмов правового обеспечения, сопровождающих процесс глобализации и международной интеграции. Так, 18-19 сентября 2014 г. на базе университета в рамках председательства Российской Федерации в Шанхайской организации сотрудничества состоялось второе Совещание министров юстиции государств-членов ШОС, в ходе которого были выработаны дополнительные меры по совершенствованию механизмов соблюдения верховенства права, содействию правовому обеспечению мира и стабильности в регионе.

Деятельность территориальных органов юстиции в настоящее время сосредоточена на повышении эффективности реализации полномочий на таких приоритетных направлениях, как обеспечение единства правового пространства, профилактика экстремизма и коррупции, исполнение международных обязательств по вопросам правовой помощи, оказание бесплатной юридической помощи и правовое просвещение населения.

Эффективность исполнения этих полномочий напрямую зависит от кадрового потенциала. Мы во многом рассчитываем на талантливую, целеустремленную молодежь, которая вышла или выходит из стен Вашего университета. Хорошего юриста может подготовить только такое учреждение, которое имеет свою историю и традиции. И у Вас для этого есть все возможности. В том, что здесь сложилась уникальная атмосфера творческого поиска, я не раз убеждался во время посещения вуза, общаясь с преподавателями и студентами.

Сегодня университет по праву пользуется заслуженным авторитетом, а его выпускники обладают самыми современными знаниями и с успехом применяют их в профессиональной деятельности. Во всем этом заслуга его профессорско-преподавательского состава, который отличают профессионализм, компетентность, целеустремленность, стремление способствовать развитию и процветанию нашего государства, укреплению его позиций в мировом научном сообществе.

В завершение своего выступления хотел бы процитировать слова министра юстиции Александра Коновалова, произнесенные на V Петербургском международном юридическом форуме, состоявшемся в мае текущего года: «именно лучшие представители юридической

профессии способны помочь обществу определить оптимальный баланс между консервативным и инновационным развитием, оптимизировать технологии, но при этом не потерять связь с глобальным видением тенденций общественного развития, с базовыми принципами справедливости и разумности человеческих отношений».

Позвольте пожелать участникам конференции плодотворного обмена мнениями и выработки оптимальных решений.

**С.А. Бессчастный**

*Прокурор Приморского края  
государственный советник  
юстиции 2 класса*

Уважаемые коллеги!

Поздравляю руководство и коллектив Юридической школы ДВФУ с 57-летием непрерывного юридического образования в Дальневосточном федеральном университете и 96-летием юридического образования на Дальнем Востоке России.

На всех исторических этапах отличительными чертами дальневосточной школы юристов были профессионализм и талант преподавательского состава, глубина научных исследований проблем права и правоприменения и, как следствие, высокое качество и престиж образования.

Сегодня, в условиях постоянного прироста и усложнения правовой базы, динамичного изменения многих отраслей законодательства, университет достойно справляется с задачей обеспечения квалифицированными юристами судебных и правоохранительных органов, государственных и муниципальных структур, адвокатуры, нотариата, правовых служб предприятий нашего края и других регионов.

В день годовщины юридического образования на Дальнем Востоке России желаю преподавателям, студентам и всем сотрудникам Юридической школы ДВФУ счастья, благополучия, творческих свершений, удачи, здоровья и неизменно хорошего настроения.

**Е.А. Каранкевич**

*Председатель Арбитражного Суда  
Приморского края*

Уважаемые преподаватели, студенты и выпускники  
Дальневосточного федерального университета!

От имени коллектива Арбитражного суда Приморского края и от себя лично поздравляю вас с 57-летием непрерывного юридического образования в Дальневосточном федеральном университете и 96-летием юридического образования на Дальнем Востоке России!

На протяжении всего периода существования историко-правового факультета (1959-1975), а затем и юридического факультета совершенствовалась организация учебного процесса: из года в год увеличивалось количество студентов, улучшался качественный состав преподавателей. С преобразованием юридического факультета в Юридический Институт (1995 г.) широкое развитие получили международные контакты. Привычной стала практика зарубежных стажировок преподавателей и студентов.

На сегодняшний день Юридическая школа ДВФУ занимает особое место в системе высшего образования не только в Дальневосточном федеральном округе, но и в России и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Ориентированная на качественное профессиональное образование в интересах инновационного развития региона, Юридическая школа ДВФУ осуществляет подготовку конкурентоспособных специалистов и по уровню качества юридического образования входит в число сильнейших факультетов университета России наряду с Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургским государственным университетом.

Пусть огромный практический и теоретический опыт помогает вам в дальнейшем занимать ведущее место в подготовке достойных специалистов в сфере юридического образования. Желаем Вам крепкого здоровья, стабильности и процветания!

**Laura Wen-yu Young**

*Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Soochow, China, Managing Partner, Wang and Wang a LLP/Янг Лаура Вэн-ю, профессор Юридической школы имени Кеннеса Ванга, Университета Сокчо (КНР), управляющий партнер общества с ограниченной ответственностью «Wang&Wang».*

Good morning, esteemed faculty, ladies and gentlemen!

Standing here in Far East Russia, near the Pacific Ocean, the East-meets-West idea is made physical and tangible. This phenomenon is likely to influence legal thinking in Far East Russia in less visible ways, too. West meets East is affecting Chinese society, and every nation, as globalization's attractions draw us together and makes even faster population changes in modern nations. The intellectual foundations of the Western nations were laid in Western Europe, upon the Greeks and Romans, reflecting Aristotle's position that the «fundamental unit of society is the individual».

In contrast, the Asian tradition (to make a very broad generalization here) holds the fundamental unit of society is the family. Collective identity tends to be stronger. The Confucian 5 Relationships are a fundamental component of traditional East Asian societies. The notion of the single individual ruled only by his own free will, without social obligations and burdens is a fantasy. Of course this is not an absolute dichotomy, and Asians do have individual identities, and Westerners engage in “us vs. them group thinking”. The point is that different positions on the individualism scale affect a society's laws and how much variation a society tolerates in the behavior of its members.

Individual members of society not only tend to reflect or embody such values in their behavior, but also in their physical brains. As the equipment used in neurobiology has become more sensitive, science has begun to demonstrate that these differing positions are reflected in physical ways in the human brain. Numerous functional MRI studies, replicated at many universities have demonstrated measurable differences in brain processes and thinking styles, and that these can be correlated to physical

structures in the brain. Among the differences that have been measured are tolerance of complex or inconsistent positions, recall of complex scenes, attention to context or central object orientation, information processing strategies, self-concept, and differences in reward stimulus. The implications are not yet clear, but threaten our notions of the rational man acting only from free will.

Differences between Asians and Westerners on the collectivist vs. individualist social scale, has been confirmed in many studies. Leaning towards the individualist side are the Americans and Western Europeans, and leaning towards the collectivist identity are the Japanese, Chinese, and South Koreans.

These results are further confirmed by tests of immigrant populations. The 2d generation tends to measure somewhere in between the population of their parents, and their peers. As an interesting parallel, college students in Turkey as a group also produced results mid-way between Asians and Westerners, indicating a tantalizing physical manifestation of their position between East and West.

At the very least, such studies demonstrate that “universalism” is a misleading name for a set of Western concepts. That is not to say that the concepts are bad, or not useful in modern society. But that there is validity in different values, and they should not be dismissed as backwards or aberrational.

Globalization brings the challenge of creating harmony in the midst of variation. Plato said, “When a single people observes the same laws, you get... community because everyone shares the same religious rites and so forth...” *Institutions* can instill community, despite the varied sources of the people in them. However, enforcing harmony by closing ourselves off from other societies brings material and cultural poverty, so we all engage in this enterprise of globalization. Universities are a key institution for globalization, as talented young people draw together for intellectual effort and creation of the future. Your university is poised at a magnificent spot on the edge of Asia, and I look forward to seeing how this cultural development unfolds in the years ahead.

---

---

## ДОКЛАДЫ REPORTS

---

---

**В.И. Курилов**

*проректор по международным отношениям  
Дальневосточного федерального университета  
директор Юридической школы  
д. ю. н., профессор.*

### **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 13 ИЮЛЯ 2015 Г. № 212-ФЗ "О СВОБОДНОМ ПОРТЕ ВЛАДИВОСТОК"**

### **SOME CHALLENGES OF APPLYING OF RUSSIAN FEDERAL LAW N 212-FZ "ABOUT FREE PORT OF VLADIVOSTOK"**

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>1</sup> (далее по тексту – закон о свободном порте) принят для регулирования отношений в такой сложной сфере, как внешнеэкономическая деятельность и «интеграция России в экономики стран АТР», где, как известно, наши достижения пока не значительны. Следует отметить, что на Дальнем Востоке России условия конкуренции с экономиками соседних азиатских стран пока складываются не в пользу России.

Однако закон о «свободном порте Владивосток» не решает эту проблему системно. Так, ст. 1 закона о свободном порте, содержащая формулировку его предмета регулирования и целей, представляет собой конструкцию, не дающую ориентиров правоприменительной практике. Развитию Дальнего Востока России, и развитию России в целом через развитие её дальневосточного региона, посвящено нема-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее рассматривается официальный текст Федерального закона РФ от 13 июля 2015 г. N212-ФЗ, опубликованный в Российской газете 15 июля 2015 г.  
<http://www.rg.ru/2015/07/15/fz212-dok.html>

ло нормативных актов, изданных властными структурами различного уровня на протяжении последних лет. Только федеральных целевых программ здесь реализуется свыше двух десятков. Было бы логичным в этой связи видеть новый закон как интегрирующий механизм, увязывающий прежние программы, проекты и механизмы управления в единый, стратегически выверенный комплекс<sup>1</sup>.

Экономическое содержание закона о свободном порте изложено в его четвертой главе «Меры государственной поддержки предпринимательской деятельности на территории свободного порта Владивосток». Эти меры сводятся к фискальным уступкам со стороны государства:

- обнуление таможенных пошлин для товаров, ввозимых на территорию свободного порта,
- снижение ставок по налогам и неналоговым платежам резидентов,
- сокращение надзорных процедур (проверок, инспекций, согласований условий строительства капитальных сооружений и т.д.).

Подразумевается далее, что будет определён перечень дополнительных шагов по поддержке отдельных видов деятельности – медицины и образования. В любом случае, список мер пока не закрыт. Вполне вероятно, он будет расширен и конкретизирован в подзаконных актах и тех изменениях/дополнениях в другие законы Российской Федерации, что будут произведены в рамках процедуры введения в действие закона о свободном порте. Впрочем, насколько широким он окажется в конечном итоге можно предсказать и сейчас: судя по духу закона и его смысловому каркасу, за рамки фискальных ограничений относительно ставок и процентов по тем или иным платежам законодатель не выйдет.

Статьи 2, 3, 4 закона о свободном порте дают определение «свободного порта» и очертания его границ. Так к свободному порту Владивосток относятся территории муниципальных образований Приморского края и далее перечень из 15 территорий. Представляется, что указанная формулировка не вполне юридически корректна с

---

<sup>1</sup> Докладная записка о возможности реализации Федерального закона РФ от 13 июля 2015 г. N212-ФЗ « О свободном порте Владивосток», подготовленная А.Абрамовым.



точки зрения ст. 12 Конституции РФ и положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку муниципальные образования представляют собой территориальную основу местного самоуправления, а свободный порт создается в целях введения особого экономического режима в Приморском крае. В этом контексте было более правильным привязать территорию «свободного порта» к административно-территориальному устройству Приморского края. Либо в законе «о свободном порте» следовало определить сам порт как хозяйствующий субъект, функционирующий в границах территории нескольких муниципальных образований, по аналогии с крупными инфраструктурными объектами – железными дорогами, энергосетями, нефте-газопроводами и т.д. Вполне можно было использовать общепризнанные в мировой практике определения. Например, терминологию, применяемую Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ESCAP) в меморандуме E/ESCAP/CNG(3/I)1 от 17.08.2006 «Межсекторальный вопрос в области регулирования процесса глобализации, касающийся торговли и транспорта». В нем содержится четкое определение порта: «внутренний объект, в котором происходит сосредоточение и распределение товаров»<sup>1</sup>. Как следует из этого определения, порт имеет два признака: географический – «внутренний», т.е. в пределах государственных границ (сухопутных и морских, но никак не границ муниципальных образований), и функциональный – коммерческая деятельность по сосредоточению и распределению товаров.

Несовершенство целеполагания и неточность в определениях приводят к излишней сдержанности и осторожности в формулировании механизмов реализации базовых принципов закона о свободном порте.

Прежде всего, ст.6 закона о свободном порте «Осуществление предпринимательской деятельности на территории свободного порта Владивосток» вводит ряд принципиальных ограничений на состав субъектов регулирования:

1) Не всякий хозяйствующий субъект на территории «свободного порта» получает возможность использовать статус этой террито-

---

<sup>1</sup> <http://www.webcitation.org/6E6ZEW2QQ>

рии. Субъекты разделяются на две группы: «резиденты» и прочие. Фактически закон написан только для первых. «Прочим» же остаётся работать в прежнем режиме, и работать с большей отдачей, потому что именно на них в конечном итоге ляжет нагрузка по компенсации выбывающих доходов бюджетов от деятельности «резидентов».

2) Не всякую хозяйственную деятельность может позволить себе и резидент. Наблюдательный совет свободного порта наделён правом единолично вводить запреты на любые виды их хозяйственной деятельности. Мотивация и механизм введения этих запретов, равно как и контроль за их соблюдением законом никак не определены, и остаются пока непрозрачной управленческой процедурой.

3) Не всякая разрешённая деятельность резидентов будет пользоваться господдержкой. Наблюдательный совет (бесконтрольно) может лишать таковой отдельные виды деятельности. При этом законом не определено, будут ли эти лишения разовыми или регулярными, будут ли они действовать на протяжении всего времени существования свободного порта, либо лишь в те периоды, когда кому-то из членов наблюдательного совета понадобится избавиться от конкурентов аффилированной фирмы (необходимо предполагать все возможности, а не только благородные).

В итоге на юге Приморского края может появиться 1 (*один*) хозяйствующий субъект, наделённый статусом резидента свободного порта Владивосток, которому за счёт государства (налогоплательщиков) будет позволено делать всё что угодно (не платя при этом никаких налогов и пошлин).

Все остальные в той или иной форме будут работать только на то, чтобы покрывать убытки от его «свободы». Причём ни федеральные органы государственной власти, ни органы субъекта федерации, ни муниципалитеты, не будут нести никакой ответственности за такое нарушение антимонопольного законодательства, поскольку полномочия вводить запреты закреплены исключительно за Наблюдательным советом, а процедуры каких-либо согласований этих запретов с профильными ведомствами не определены.

Представляется, что ограничения должны касаться не видов деятельности, и уж тем более не статусности хозяйствующих субъектов, а вполне конкретных и точно обозначенных бизнес-процедур, несущих повышенные экономические риски для большого числа игроков и/или угрозу имиджу, инвестиционному климату России на Дальнем Востоке.

Кроме того, следует отметить, что закон порождает систему бесконтрольных и непрозрачных управленческих структур, наделённых властными полномочиями, но неподотчётных ни одной из известных представительных форм (Управляющая компания, Наблюдательный совет, Общественный совет). Не исключено, что надзор за их деятельностью будут осуществлять специальные федеральные органы, в том числе и в рамках отчётности Правительства РФ перед Федеральным Собранием РФ. Но гибкость и оперативность такого мониторинга будет отставать от реальных событий, и, следовательно, эффективность его будет низкой.

С другой стороны, опасение подобного рода в законе разрешаются следующим образом: Наблюдательный совет и другие органы управления формально не являются властными структурами, а по сути – администрацией хозяйствующего субъекта. И, следовательно, критерии качества властного управления к ним не применимы.

Но если это так, то отчётность за результат работы, должна представляться собственникам этого хозяйствующего субъекта, среди которых не только государство, но и инвесторы, ради привлечения которых и создаётся «свободный порт».

Тогда над Наблюдательным советом должен быть некий «высший орган» – собрание собственников (акционеров), где решения принимаются голосами, пропорционально долям владения собственностью в этом хозяйственном обществе (пропорционально объёмам инвестиций или ресурсов). Таким решениям должен предшествовать независимый аудит, отчёт о котором должен публично заслушивать и обсуждаться всеми акционерами наряду с официальным отчётом Наблюдательного Совета. В случае несогласия с решением большинства, каждый из акционеров должен иметь право (и возможность) выхода из этого общества, право на судебное обжалование

(защиту) своих интересов в этом обществе, ну и так далее – все эти процедуры хорошо известны по опыту коммерческих компаний.

Таким образом, логично предположить, что Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» при его реализации не будет в полной мере соответствовать возлагавшимся на него ожиданиям. Нельзя однозначно утверждать, что в действующей редакции, это не вполне тот нормативный инструмент регулирования, в котором нуждается экономика Дальнего Востока России. Пока этот нормативный акт недостаточен для экономического прорыва России на рынки АТР, для запуска саморазвития экономики Дальнего Востока. Думается, что практика его применения способна будет подтвердить изложенные в настоящей статье его недостатки, а также выявить новые поводы и причины для его законодательного совершенствования.

**Charles R. Irish**

*Volkman-Bascom Professor of Law (emeritus)*

*University of Wisconsin Law School / Айриш Чарльз Роберт,  
почетный профессор Университета Висконсин Мэдиссон, США,*

*Почетный доктор Юридической школы ДВФУ*

## **THE INTERNATIONALIZATION OF LEGAL EDUCATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION**

### **ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ**

В статье доктора права Чарльза Айриша рассматриваются проблемы интернационализации юридического образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В частности, даются ответы на следующие вопросы: 1) Почему интернационализация юридического образования так широко распространена? 2) Что делается для интернационализации юридического образования? 3) Учитывая, что во многих юридических школах и кафедрах учебный план интернационализирован не оптимально, что еще может быть сделано, чтобы привести интернациональные элементы в программу обучения юристов и сделать то, что уже существует, более эффективным?

Throughout the Asia-Pacific region, international elements are widely, but not universally included as important parts of the law school curriculum. Most of the prominent universities in the region also are continuing to develop new initiatives with significant international components. In this context, three important questions are raised: (i) Why is the internationalization of legal education so widespread? (ii) What is being done to internationalize legal education? And (iii) In many law schools and departments, the curriculum is not optimally internationalized, so what more can be done to add international elements to the legal curriculum and to make those that already exist more effective? These three questions are the focus of this essay.

## **Part I. Why is the internationalization of legal education so widespread?**

There are at least three major reasons for internationalizing legal education:

- To better prepare law graduates for work that commonly extends well beyond national boundaries;
- To establish a competent core of professionals capable of providing sophisticated international legal services to foreign and domestic investors;
- And to generate new sources of revenues for the universities offering the international programs.

The next three sections discuss the reasons for the widespread internationalization of legal education. The fourth and concluding section of this part then considers factors that limit efforts to add international elements to legal education.

### **1. Making legal education more relevant for students who will be working in a more internationalized environment.**

Most of the teaching and administrative staff of law schools in the Asia – Pacific region understand that legal services should be designed to meet the demands of modern business and investment transactions which increasingly extend beyond national borders<sup>1</sup>. It would be a disservice to the students for schools to fail to properly prepare students for work in an environment where national economies are becoming closely integrated, certainly on a regional level and possibly on a global level. But not only do the schools have an obligation to their students, their own survival may be affected by the relevance of their educational offerings. An archaic system of legal education focused just on national and local laws also will quickly lose market share to their more competitive counterparts with a more relevant, internationalized legal education.

All of the prominent law schools in the Asia- Pacific region have responded to the pressures for international elements in legal education. In fact, the level of a school's prominence seems to be closely related to

---

<sup>1</sup>See the internationalization of legal education: the future practice of law, (William van Caenegem et al. eds., 2014).

the extent to which its curriculum meets the needs for its graduates to prosper in an international environment.

There are several factors generating the pressure for international legal education.

First, the globalization of economic activity has sharply increased the demand for international standards to govern transnational commercial and financial activities. Just a few examples are the International Chamber of Commerce's Incoterms, the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods, the New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, OECD's Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, and the Uniform Customs and Practices for Letters of Credit.

Second, the increased integration of national economies has been supported by international organizations, each with their own distinct legal order and enforcement procedures. Chief among them would be the World Trade Organization, the European Union, the Eurasian Economic Union with Russia and former members of the Soviet Union, the North American Free Trade Agreement consisting of Canada, Mexico and the United States, and the ASEAN Economic Community. In addition, the Trans-Pacific Partnership Agreement involving the United States and 11 other countries in the Asia – Pacific region and the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement with China, the 10 countries of ASEAN, and five other countries in the region may become important international institutions if their negotiations are concluded and the conventions ratified.

Third, along with the growth of truly international economic laws and institutions, many national laws now reach into foreign markets where they can have a profound, and too often, surprising impact. The competition laws of China, the European Union, and the United States, and the US Foreign Corrupt Practices Act and Foreign Account Tax Compliance Act are notable examples of national laws that affect how foreign businesses and investors operating in foreign markets. Under the US Foreign Account Tax Compliance Act, for example, Russian financial institutions now have reporting requirements to the US Government because of accounts maintained in Russia by US individuals and businesses.

Finally, the proliferation of international institutions and international laws and standards has inevitably lead to the creation of dispute settlement tribunals designed specifically to deal with the current international legal environment. Many of the international institutions have their own specific dispute resolutions procedures, such as the WTO's dispute settlement panels, but these dispute settlement mechanisms generally are limited to state to state controversies. For disputes between private parties or between governments and private parties, there now are many alternatives to the traditional formal judicial systems, including the International Centre for the Settlement of Investment Disputes, the London Court of International Arbitration, the Singapore International Arbitration Centre, and the International Chamber of Commerce's International Court of Arbitration. These tribunals are attractive because they provide objective competence in complex business and financial transactions, where the national courts or other dispute settlements mechanisms may be neither competent nor objective.

Putting these factors together makes it apparent that today's business and financial legal advisors commonly have to be competent working in an environment of laws and customs that involve much more than just a single jurisdiction. Effective lawyers now understand that the law relevant to many commercial activities is a blend of national (and local) laws and international and foreign laws. Local customs also may have a major effect on business negotiations and the maintenance of harmonious relations across multiple jurisdictions. In today's environment, the role of legal education should be to provide training that enable new lawyers to survive and prosper in a more globalized economy.

## **2. Establishing a core of competent professionals to attract international business.**

One of the important reasons for the successes of New York, Hong Kong and Singapore as international commercial and financial centers is that they each have a large group of experienced lawyers, bankers, accountants, actuaries, and technology specialists to support sophisticated business transactions. Regions seeking to enhance their attractiveness to foreign businesses and investors, such as Shanghai, Bangkok, and Taipei, need to strengthen their core of professionals able to provide services on



major, innovative business projects. An important way to build a core of competent legal professionals in a sustainable fashion is for the law schools and other professional schools in these places to include relevant international components in their curriculum. It is not surprising then that many of the law schools in Shanghai and Taipei, and some in Bangkok are aggressively developing and implementing international legal education initiatives, often with the goal of making the local community more attractive to foreign businesses and to provide a base for establishing the cities as international or regional financial centers.

Other cities in the region, possibly including Valdivostok, with aspirations of becoming more of a regional commercial and financial center need to follow the successful examples of New York, Hong Kong and Singapore, and the efforts being undertaken in Shanghai, Taipei, and Bangkok. For legal educators and administrators this means greater attention to training students for work in a sophisticated international environment.

### **3. Generating new revenues.**

In the United States, traditional sources of financial support for higher education, including legal education, are being cut dramatically. For example, the University of Wisconsin, which derives substantial support from the State of Wisconsin, has had its budget cut by US\$250 million in the most recent round of budget negotiations. And the University of Wisconsin's current cuts are just part of a broader trend off shifting state government resources away from higher education.

Compounding the loss of state support is the problem that at least within the United States there are too many law schools graduating too many law students. The oversupply has developed over the last several decades for a variety of reasons, but the financial crisis of 2007 – 09 abruptly reduced the demand for legal services in the corporate and financial sectors. In 2010, only a little more than half of the law graduates were able to find employment suitable for the time and expense of earning a JD<sup>1</sup>. The lack of job opportunities has inevitably resulted in a significant

---

<sup>1</sup> Deborah Jones Merritt, *What Happened to the Class of 2010? Empirical Evidence of Structural Change in the Legal Profession* (2015), <http://papers.ssrn.com/abstract=2577272> (last visited Sept. 15, 2015).

decline in law school student enrolments. Total enrolments in JD programs in the United States 204 ABA – approved law schools fell to 119,775 in 2014, down nearly 7 percent from 2013 and about 18.5 percent from its historic high of 147,525 in 2010. The last time enrolments were this low was in 1987, when there were 29 fewer ABA – approved law schools<sup>1</sup>.

As a consequence of the oversupply of law schools, many law schools are scrambling to recruit students. The problem is especially acute for lower ranking law schools as the competition for places in the elite American schools is still very intense. One solution that many schools are adopting is heavier recruitment of foreign students, especially students from China and other parts of the Asia – Pacific region. In some cases, the foreign students are recruited for direct entry into the JD programs, but often the law schools are more comfortable introducing or expanding their LLM programs designed especially for foreign students from civil law countries. This has led to LLM program enrolments in the US steadily increasing, with international law representing one of the largest, fastest-growing and most widely offered legal fields at the master's level. Other popular LLM degree options also have strong international overtones and include intellectual property law, environmental law, special programs for foreign lawyers, business law and taxation<sup>2</sup>.

The growing dependence on foreign law students is not unique with the United States, as revenue shortfalls and an oversupply of legal education are leading to increased competition for foreign students in the United Kingdom, Canada, Australia and Germany<sup>3</sup>. Increasingly the most popular source for foreign law students (and foreign students generally) is China, which now accounts for about 1/3 of the foreign masters level students in

---

<sup>1</sup>A. B. A. Journal, As law school enrollment drops, experts disagree on whether the bottom is in sightABA Journal, [http://www.abajournal.com/magazine/article/as\\_law\\_school\\_enrollment\\_drops\\_experts\\_disagree\\_on\\_whether\\_the\\_bottom/](http://www.abajournal.com/magazine/article/as_law_school_enrollment_drops_experts_disagree_on_whether_the_bottom/) (last visited Sept. 15, 2015).

<sup>2</sup>Hanover Research, Law School Alternatives to JD Programs Hanover Research, <http://www.hanoverresearch.com/insights/law-school-alternatives-to-jd-programs/?i=higher-education> (last visited Sept. 15, 2015).

<sup>3</sup>Vincenzo Raimo, Theresa May's hard line on international students will rob us of income and talent, THE GUARDIAN, (July 22, 2015), <http://www.theguardian.com/higher-education-network/2015/jul/22/teresa-mays-hard-line-on-international-students-will-rob-us-of-income-and-talent> (last visited Sept. 15, 2015).

the United Kingdom.<sup>1</sup> Chinese students also dominate American LLM programs as well as in higher education generally.<sup>2</sup> In the United States, there now are 1.13 million foreign students in higher education, which represents an increase of 14 percent over 2014, nearly 50 percent more than in 2010, and 85 percent more than in 2005. Students from China account for the largest share – 331,371 or 29 percent of all foreign students<sup>3</sup>.

#### **4. Factors limiting efforts to internationalize legal education.**

The pressures to internationalize legal education are strong and seem to represent good educational policy, at least when the motives are to enable graduates to compete more effectively in a regional or global market and to enhance the attractiveness of the local community for foreign businesses and investors. International legal programs created for the purpose of generating new revenues for the sponsoring institutions may not be grounded in good educational policies, but the programs should not be summarily discarded. Instead, revenue driven programs should be examined to insure that the educational content is consistent with the basic goals of delivering relevant legal education for an increasingly internationalized marketplace.

In today's global environment it is hard to argue against internationalization of legal education. Still, there are important factors that limit the efforts to internationalize legal education. Three of the most important factors are the role of the bar examinations, the adverse impact internationalization may have on local culture, and the basic conservatism of the legal educators, law administrators, and the regulators responsible for overseeing legal education reforms.

##### ***(i) The Bar Examination.***

**(a). The Japanese example.** Becoming a lawyer is rarely an easy task, but in some jurisdictions the national bar examination has become such a significant obstacle that it dominates legal education and has a profound im-

---

<sup>1</sup>Id.

<sup>2</sup>Jacques deLisle, *The Internationalization of Professional Education: Lessons from Law School and China*, available at <http://www.wm.edu/offices/revescenter/internationalization/papers%20and%20presentations/jacquesdelisle.pdf>.

<sup>3</sup>Miriam Jordan, *International Students Stream Into U.S. Colleges*, *Wall Street Journal*, March 25, 2015, <http://www.wsj.com/articles/international-students-stream-into-u-s-colleges-1427248801> (last visited Sept. 15, 2015).

pact on what students concentrate on to qualify as lawyers. The most notable example in the Asia – Pacific region is the Japanese bar examination.

During the 1980s and 1990s, the average pass rate on the Japanese bar examination was 2-4 percent. It was common for applicants to take the exam multiple times before passing or giving up so the average age of those passing the exam was 29 in 2005<sup>1</sup>. In 1999, in response to longstanding dissatisfaction with the quality and quantity of legal professionals, the Japanese Government created the Justice System Reform Council to study how to improve the “Japanese justice system, including the legal profession and legal education, ... ”<sup>2</sup>. Among the goals of the reforms was to strengthen legal education so that it better prepared legal professionals for practice, including the internationalization of legal education. Japanese business people and critics of the legal profession were acutely aware that Japanese lawyers were oftentimes no match for their American or European counterparts and so they pushed for reforms in legal education that would enable Japanese lawyers to compete on equal footing with their foreign counterparts.

In response to the pressures for reform, the Japanese Government and many universities devoted considerable energy and resources to adopt the changes that were widely thought to be necessary. Since 2004, 74 new postgraduate law schools were accredited, usually as a part of existing universities and often in conjunction with the established undergraduate LLB and post-graduate LLM programs. The regulations for passing the bar exam were altered and relaxed a bit, such that the average pass rate has risen to about 25 percent<sup>3</sup>.

But, in spite of the major efforts at reform, legal education in Japan has remained largely unchanged. Most critically, Japanese law students continue to focus on the subjects needed to pass the bar exam and they devote little time to elective courses that may be important for success in a legal career, but of little use on the bar exam. For a variety of reasons, including pressures to limit competition within the legal profession and a

---

<sup>1</sup>Japanese Legal Education Reform, in the internationalisation of legal education, supra note 1 at 29.

<sup>2</sup>Id. at 96–97.

<sup>3</sup>Id. at 103.

cultural predisposition that trusts bureaucratic exams as an accurate measurement of ability, the bar exam continues to dominate the teachings in Japanese law schools and limits efforts to introduce more practical (and international) components into the legal curriculum.

Japan undertook the expensive and substantial reforms in legal education with the intention of at least partly transforming Japanese legal education into a form that would deliver lawyers as adept as those graduating from the elite law schools in the United States and Europe. Instead, because of the refusal to increase the pass rate on the national bar exam and the insistence that it be kept as a strategic gateway to the practice of law, the resulting system of legal education in Japan now closely resembles the lowest tier law schools in the United States – the cram schools that devote three years to teaching students little more than how to pass the state bar exam. While much of the Asia – Pacific region is turning outward and legal education in the region is following the regionalization and internationalization of commerce, Japan’s system of legal education has kept its parochial focus.

**(b). State bar examinations in the United States.** Licensing lawyers for practice in the United States is the responsibility of state bar associations, often in conjunction with state government agencies, such as the administrative department of the state’s supreme court. Although the bar exam is not a major barrier to practice in most states<sup>1</sup> as the average pass rates typically are 80 – 90 percent<sup>2</sup>, some of the state bar exams do affect law school curricula and the structure of some international programs. Two examples illustrate these effects.

**New York bar exam.** By 2011, the New York Board of Law Examiners had become concerned about the quality of foreign applicants who qualified to take the New York bar exam through the completion of an American LLM. The concerns arose in part because of the proliferation of American

---

<sup>1</sup> New York and California are exceptions to the general rule that bar exams are not major obstacles. The pass rates on the New York and California bar exams are markedly lower than for other state bar exams. The overall pass rate for the February, 2015 New York bar exam was 43 percent. The overall pass rate for the February, 2015 California bar exam was 39.5percent. See New York State Board of Bar Examiners, Press Release of April 28, 2015, [http://www.nybarexam.org/press/SBLEPressRelease\\_Feb2015BarExam.pdf](http://www.nybarexam.org/press/SBLEPressRelease_Feb2015BarExam.pdf); State Bar Announces Results For February 2015 California Bar Examination, <http://www.calbar.ca.gov/AboutUs/News/ThisYearsNewsReleases/201510.aspx>.

<sup>2</sup>The Bar Examiner Volume 84, No.1, March 2015, <https://www.ncbex.org/dmsdocument/164>.

LLM programs being taught in an intensive format or with foreign components. In response to these concerns, the Board of Law Examiners introduced new rules aimed at ensuring that the American LLM programs were sufficiently rigorous to warrant using them as the base for taking the New York bar exam.<sup>1</sup> The new rules included specific requirements on course content, duration of study, and limits on intensive course work. The new rules also required that all course work be done within the United States.

Of course, requiring that the LLM course work be within the United States has limited the attractiveness of American LLM program with foreign components, especially in countries where taking the New York bar exam is viewed as an alternative to their own national bar exam. The American content rule in the New York bar exam also has diminished the enthusiasm of other American law schools who were considering adding foreign components to their LLM programs.

**The Wisconsin bar exam.** Wisconsin is unique among the American states in that it does not require graduates from the JD programs of the state's two law schools to take a bar exam to qualify to practice within the state. But a bar exam still is required for people seeking a Wisconsin law license without a Wisconsin JD degree, which includes graduates from JD programs elsewhere in the United States, graduates of American LLM programs with substantial foreign legal experience, and foreigners with substantial practice experience in common law jurisdictions, but no American legal education.

In 2012, to enhance the competitiveness of the Wisconsin legal services industry and to promote reciprocity in foreign jurisdictions, the Wisconsin adopted a new rule that allows foreigners to take the Wisconsin bar exam if they have completed an LLM program at an American law school<sup>2</sup>. The new rule contains specific requirements on course content and length of study that are similar to the New York rules, but Wisconsin has indicated some flexibility on qualifying candidates when they have completed an

---

<sup>1</sup>Foreign Legal Education, The New York State Board of Law Examiners, <http://www.nybarexam.org/Foreign/ForeignLegalEducation.htm> (last visited Sept. 16, 2015).

<sup>2</sup> Joe Forward, New Rule Defines Paths to Admission for Graduates of Foreign Law Schools, State Bar of Wisconsin (Oct. 03, 2012), <http://www.wisbar.org/NewsPublications/RotundaReport/Pages/Article.aspx?ArticleID=10449>.

American LLM with a foreign component. In that circumstance, the Wisconsin Board of Bar Examiners has indicated that they will review the foreign component to insure that it is sufficiently rigorous to justify including the credits as part of the LLM qualification. This flexibility on the part of the Wisconsin Board of Bar Examiners should enhance the attractiveness of programs such as the University of Wisconsin Law School's Executive Masters in Law Program that is conducted partly in Shanghai, Bangkok, or Kyoto, and partly in Wisconsin. In this instance, the bar exam rules actually facilitate internationalization of legal education.

***(ii) Culture as a restriction on internationalization.***

Internationalization of legal education carries with it the uncomfortable baggage of introducing foreign legal concepts and very commonly the need for fluency in a foreign language. In today's environment, most of the foreign legal concepts come from Western sources and language most likely to be relevant is English.

In countries with a well developed history of an indigenous legal system and strong cultural traditions, such as Thailand, Vietnam and China, there may be significant hostility to the idea of blending their localized systems of justice with western legal concepts and emphasizing the English language at the expense of diminished attention to local languages and customs. In the last few decades, cultural (and religious) sensitivities have played a role in limiting the introduction of new internationalization initiatives in Thai, Indonesian and Malaysian law faculties and cultural concerns also have dampened the enthusiasm for meaningful internationalization in Japanese legal education. In most places, however, the economic pressures for internationalization have grown so strong that even the most chauvinistic adherents to local traditions are grudgingly accepting the need for greater international elements in legal education. It seems likely, therefore, that cultural opposition to internationalization of legal education will become less and less an obstacle to making legal education more relevant in today's globalized economy.

***(iii) Inertia: maintaining the status quo.*** Having worked for over 40 years in legal education in North America, Africa, Europe and Asia, the author has to acknowledge that sometimes the forces opposing internationaliza-

tion of legal education are more interested in maintaining the status quo than providing a relevant legal education system. It also is unfortunate that too often the major impediments to internationalization are those people closest to the legal education system – the legal academics and administrators and the government regulators charged with oversight of legal education.

In the Asia-Pacific region, many of the people closely involved in legal education are intelligent and well intentioned; but they also are human and one of the frailties of the human condition is a preference for what is known vs. the unknown and the established vs. the new. It is inevitable that on some occasions inertia and the preference for the status quo have taken precedence and blocked reforms aimed at internationalization of legal education. This certainly has occurred in American law schools and it undoubtedly also has retarded reforms in other parts of the Asia – Pacific region. Whenever it occurs, it is sad to see smart people using their intellect to find faults with new ideas rather than thinking of how to improve the ideas.

The self-interest of the legal profession also may be force in favor of maintaining the status quo. Internationalization of legal education is part of a broader process of making the legal services industries more competitive and better able to serve the needs of modern society. But while competition is good for the consumers of legal services, it is disruptive and threatening to the established legal profession. As a result, it is not surprising when the legal profession directly or through subtle exercises of power seeks to derail efforts to internationalize legal education as part of the process of improving the delivery of legal services. This has been one of the major reasons the Japanese efforts to internationalize legal education have not been successful – the established legal profession was opposed to an increase in the quantity of new lawyers, but also worried that the more sophisticated talents of the new lawyers might erode the client base of those already in the legal profession<sup>1</sup>. Except as noted above in Wisconsin's example, pressure from within bar associations in the United States also has hindered many efforts to make the legal profession more internationalized

---

<sup>1</sup>Matthew J. Wilson, U.S. Legal Education Methods and Ideals: Application to the Japanese and Korean Systems, 18 *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 295.



through liberalization of the qualifications for foreign lawyers to take the state bar exams.

To the extent all of these factors – the dominant effect of the bar exam on the legal education curriculum, concerns about an erosion of the local culture, and the desire to maintain the status quo – hold back the internationalization of legal education, students may suffer from receiving an education that does not adequately prepare them for the real world of international commerce. The local communities also may find their efforts to promote themselves as regional commercial and financial centers fail because of the absence of critical infrastructure – a corps of professionals competent in international business and commerce.

## **Part II: What Are the Major Elements of Internationalized Legal Education?**

Preparing students for a regionally or globally integrated working environment requires their active participation, but the development and implementation of an internationalized legal curriculum also has to be thoughtfully planned by legal academics and adequately supported by university administrators and the government regulators responsible for overseeing the legal services industry. This means that the institutional environment has to be supportive of efforts to internationalize the legal curriculum with law faculty given the time and resources necessary to develop the international components. Set forth below are several notable examples of an internationalized legal curriculum in the Asia – Pacific region.

### **1. Language training and student exchanges.**

The broadest and most basic part of any international curriculum, legal or otherwise, are the course offerings that increase students' cultural awareness of the world beyond their immediate borders. Language training and student exchanges are the most common form of internationalization of any curriculum in higher education.

Language training is widely understood as giving students much more than just another means of communicating. Knowing a language allows students to gain a deeper understanding of the cultural underpinnings of a society and a better appreciation of the contrasts between their domestic environment and its foreign counterparts.

“Language is the vessel of culture and group identity that is reflected by the myriad of customs and habits, of preferences and typical reactions prevailing in any given community. Knowledge of a foreign language means access to those specificities of the community where the language is spoken.”<sup>1</sup>

Many Chinese and Vietnamese undergraduate law programs contain English language course requirements and some of the schools require passing an English language proficiency test to receive their LLB<sup>2</sup>. In Taiwan, Thailand, Korea, and Russia, law schools often offer international law course work taught in English<sup>3</sup> and in China at least one law school has moved to an exclusively English language curriculum<sup>4</sup>. In the United States, where law is exclusively a post graduate degree, foreign language course work is not common as part of the legal education curriculum, but many American law students who are interested in international law begin their legal education with significant language training as part of their undergraduate degrees<sup>5</sup>. Even in American law schools, however, language training may be included as one of the electives students may take as part of their JD course work, especially if they can demonstrate that the language training will support their future work plans<sup>6</sup>.

As part of the undergraduate curriculum generally, student exchanges or “study abroad” programs are very popular. The University of Wisconsin, for example, has over 130 study abroad partners. For the academic

---

<sup>1</sup> J. Basedow, *Breeding Lawyers for The Global Village*, in *The internationalisation of legal education*, supra note 1 at 11.

<sup>2</sup> Hanoi Law University, <http://www.hlu.edu.vn/en/>; Caiping Sun & Lynn Henrichsen, *Major university English tests in China: Their importance, nature, and development*, 44 *TESL REPORT*. 1–24 (2011).

<sup>3</sup> English language courses are being taught as part of the law curriculum at National Taiwan University in Taipei, Thammasat and Chulalongkorn Universities in Bangkok, Hankuk University of Foreign Studies in Seoul, and Far Eastern Federal University in Vladivostok.

<sup>4</sup> Peking University Shenzhen’s School of Transnational Law is the first in China to offer an English language JD program. See Peking University-School of Transnational law , <http://stl.pku.edu.cn/academics/academics/> (last visited Sept. 17, 2015).

<sup>5</sup> Comprehensive American universities have exceptionally broad language programs. The University of Wisconsin, for example, offers course work in 40 different languages. See Languages at UW-Madison, <http://languages.wisc.edu/languages> (last visited Sept. 29, 2015).

<sup>6</sup> A University of Wisconsin JD student planning to live and work in Japan, for example, could take Japanese language classes with the credits counting for the JD degree. JD students also occasionally qualify for United States government funded intensive foreign language programs that typically are taken during the summer session when regular law school classes are relatively dormant.

year 2012 – 13, a total of 2157 Wisconsin students earned Wisconsin course credits while studying in 82 countries on six continents.<sup>1</sup> Law student exchanges, however, are less common for at least three reasons. First, because law is an undergraduate degree program in some Asia – Pacific countries, but a post graduate degree in other countries, the age and maturity differentials of the students make meaningful exchanges problematic. American JD students, whose average age is about 26, are not likely to find participation in an undergraduate LLB program enjoyable or rewarding; and foreign undergraduates, many of them still in their teens with little experience of living on their own, almost certainly find that joining an older, more mature group of American JD students is a daunting prospect. Second, at least in the American context, the intensity of legal education and the concurrent search for employment that in America begins shortly after entering the JD program make it difficult and often counterproductive to take significant time off to participate in student exchange programs. As a result, even though American JD students have many opportunities to study abroad, only a few take up the opportunities. Third, many post graduate law students throughout the Asia – Pacific region, especially those interested in international law, already will have participated in an exchange program as part of their undergraduate studies.

There is one post graduate law exchange program especially worthy of note. The Hankuk University of Foreign Studies English language JD program offers its students the opportunity to study abroad at an American law school, with the credits earned at the American law school counting towards the Hankuk JD degree. As an added attraction, some of the American law schools, including the University of Wisconsin, allow the credits taken at their school to be later counted towards the their LLM degree if students decide to continue their studies in the United States after graduating from Hankuk's JD program.

There also is one instance where law student exchanges have become popular throughout the world, including the Asia – Pacific region: inten-

---

<sup>1</sup>International Academic Programs, University of Wisconsin Madison Campus-Wide Study Abroad Report (2012-13), [https://www.studyabroad.wisc.edu/pdf/2012-2013\\_Campus-wide\\_Data\\_Report.pdf](https://www.studyabroad.wisc.edu/pdf/2012-2013_Campus-wide_Data_Report.pdf).

sive summer programs offered in attractive locations, such as Hong Kong, Beijing, Santiago, Shanghai, Singapore, Seoul, Los Angeles, New York, Miami, and San Francisco. Some of the programs may be more fun than substantive, but the better programs attempt to give the foreign participants an introduction to the local law and an immersion in the local culture, sometimes by arranging the visits as “home stays.” One example is the Asia – American Institute of Transnational Law jointly sponsored by law faculties of Duke University and the University of Hong Kong. The institute has been operational since 1995 and brings together participants and faculty members from around the world to study and live together in a residential college on the campus of the University of Hong Kong<sup>1</sup>. Another example is the joint program between East China University of Political Science and Law in Shanghai and Willamette University in the US, which have the oldest summer law program in China. That program focuses on Chinese law and is offered on the ECUPL campus in Shanghai<sup>2</sup>.

A few of the summer programs also combine the course work of the summer program with brief internships in local law offices<sup>3</sup>.

## **2. Student internships and clerkships abroad.**

There seem to be only a few instances where law faculties have established student internships and clerkships in foreign jurisdictions. The University of Wisconsin Law School, however, has two long standing programs in the Asia – Pacific region. One of the internship programs is in Bangkok where 3 – 5 Wisconsin JD students spend several weeks during the summer working in Bangkok international law firms or in the Thai Supreme Court Office of Arbitration and Mediation. This program is made possible by the voluntary contributions of Thammasat University law faculty and the Thai law firms. The other program is in Ho Chi Minh City and Hanoi, Vietnam, where Wisconsin JD students get an opportunity to work

---

<sup>1</sup> Asia-America Institute in Transnational Law, <https://www.law.hku.hk/currentstudents/aaatl.php> (last visited Sept. 17, 2015).

<sup>2</sup> Willamette University College of Law Salem, Oregon and East China University of Politics and Law, Annual Summer Study in Shanghai, China, (2010) [http://www.willamette.edu/law/pdf/china\\_brochure.pdf](http://www.willamette.edu/law/pdf/china_brochure.pdf).

<sup>3</sup> For instance, the East Asian Legal Studies Center of the University of Wisconsin Law School provides a summer internship program for its JD students. Internship Programs for J.D. Students, [http://www.law.wisc.edu/ealsc/jd\\_students/](http://www.law.wisc.edu/ealsc/jd_students/) (last visited Sep 25, 2015).

within a Vietnamese based transnational law firm. This program was developed by a Wisconsin graduate who established his own law firm in Vietnam and then as the firm prospered he added the clerkship opportunity for Wisconsin JD students.

### **3. Internationalization courses.**

Courses included in an international legal curriculum are of two main types: those with subject matter directly related to international public and private law and those that promote the skills especially useful in an international legal practice. Included in the first category are the usual courses with international content, including public international law, international commercial law, international trade law, international dispute resolution, international tax, and international financial law. Also in the first category are institution specific or geographic specific courses, such as EU law, Chinese law, Korean law, the World Trade Organization, the North American Free Trade Agreement, or law and development in Southeast Asia.

In the second category are courses that often have an interdisciplinary content and are aimed at preparing students for the challenges of a career in international law. These include courses in cross-cultural negotiations, cross-border management, international mediation and conciliation, all of which may be offered in a simulation format.

Distance education through videoconferences can enhance the delivery of both types of courses. Until the author retired from active teaching at the University of Wisconsin in 2014, he joined Professor Natalia Prisekina of Far Eastern Federal University in a course that was taught partly in Vladivostok on Thursday mornings and partly in Madison where it was Wednesday evening. The course dealt with Russian law, American law, and many international laws that affect both Russia and the United States. Invited speakers from Thailand, Korea, Japan, Taiwan and China also gave special lectures, with questions and comments coming from both sides of the Pacific Ocean.

### **4. LLM programs.**

One of the obvious ways to internationalize the legal curriculum is through the establishment of an LLM program aimed at attracting foreign lawyers and law students. This is now very common throughout the Asia –

Pacific region as all the major law faculties in the region now have at least one LLM program targeting foreign lawyers and law students. In fact, many of the universities have multiple LLM programs, so it is possible to get specialized LLM degrees in international commercial law, international financial law, international tax, international dispute resolution, international environmental law, and international human rights, as well as many other topics.

The large number of LLM programs in the Asia-Pacific region means that competition among the programs is very intense. To enhance their competitive edge and coincidentally further internationalize their curriculum, some schools have established dual degree LLM programs with foreign partner institutions. The University of Wisconsin Law School, for example, has dual degree programs in place with a large number of the law faculties in the Asia – Pacific region. Under these dual degree programs, students enrolled in one school's LLM program are able to count 6 credits of that LLM program towards the degree requirements of the other school's LLM. Since the University of Wisconsin LLM requires a total of 24 credits, the net effect of the dual degree opportunity is that foreign students can obtain a Wisconsin LLM on earning 18 credits from the University of Wisconsin combined with 6 credits from the foreign LLM.

The University of Chile also has a joint masters degree program in international contracts and business law with American University's Washington College of Law;<sup>1</sup> and, as befits Singapore's entrepreneurial image, the law faculty of the National University of Singapore is one of the leaders in maintaining collaborative LLM programs with foreign institutions. It's LLM in International Business Law is taught in both Singapore and Shanghai in conjunction with East China University of Political Science and Law.<sup>2</sup> The National University of Singapore also has a large number of specialized LLM programs that make good use of Singapore as a regional center for international commercial and financial law.

---

<sup>1</sup> Graduate certificate in international contract and business law, <https://www.wcl.american.edu/uchile/> (last visited Sept. 17, 2015).

<sup>2</sup> East China University of Politics and Law (ECUPL) /National University of Singapore (NUS) Graduate School (Joint Program) , LLM guide ,<http://www.llm-guide.com/university/698/east-china-university-of-politics-and-law-ecupl-national-university-of-singapore-nus> (last visited Sept. 17, 2015).

A few schools in the Asia – Pacific region have moved beyond traditional LLM programs and now offer executive LLMS. These programs are offered at foreign and domestic locations and some of the course work may be conducted in an intensive format. The executive masters in law program of the University of Wisconsin is offered partly in Bangkok, Shanghai or Kyoto and partly in Wisconsin.<sup>1</sup> A portion of the Asian course offerings are done in an intensive format, with three credit courses typically being taught over a three week period (not counting the examination period). Northwestern University also offers executive LLM programs through partnerships with KAIST Graduate School of Management in Seoul, as well as IE Law School in Madrid and Tel Aviv University in Tel Aviv.<sup>2</sup> The principal advantage of the executive LLM format is that they reduce the amount of time students must be in residence at Wisconsin or Northwestern. These programs thus appeal to young or mid-level lawyers who fear that an extended absence from their practice may be counterproductive. On the other hand, these programs have lost some of their attractiveness because of the New York bar exam's requirement that LLM coursework must be taken within the United States in order for a foreign applicant to qualify to take the New York bar exam.

### **5. Faculty exchanges.**

The attitudes that law faculty bring to their interactions with students often have a profound impact on the students. Getting students to absorb the international elements in the legal curriculum is greatly influenced by the way they are presented by the faculty. Faculty who embrace internationalization are much more likely to be effective marketers of the international components. Faculty who are conversant with the demands of the international marketplace also are better suited to designing an internationalized legal education. It is not surprising then that international faculty exchanges should be accepted as an important part of any law school's efforts at internationalization.

---

<sup>1</sup> The University of Wisconsin's partner schools in the executive LLM program are Thammasat University in Bangkok, East China University of Political Science and Law in Shanghai, and Doshisha University in Kyoto.

<sup>2</sup> North western University (NU) School of law , LLM guide , <http://www.llm-guide.com/university/260/northwestern-university-nu-school-of-law> (last visited Sept. 17, 2015).

The most common form of faculty exchanges is through the visiting scholar programs maintained by many law schools in the Asia – Pacific region. In the region, it seems that one of the most active visiting scholars program is at the University of Hong Kong, which is much in demand because of the quality of the school and its central location. The University of Wisconsin Law School also has a strong visiting scholar program under which law faculty from Asia, Europe, Africa, and Latin America are always present on campus. Many of the visiting scholars participate actively in faculty seminars and discussion groups and occasionally they teach courses drawing on their experiences as a foreign law professor. However, as a condition for acceptance into the visiting scholar program, the foreign applicant typically must have a research project that would benefit from presence on the University of Wisconsin campus, and this research work sometimes limits a visiting scholar's interaction with the regular faculty.

More ambitious than the visiting scholar programs are invitations to foreign law professors to teach regular law school courses. These seem to occur only infrequently because of differences in teaching methodology that may seriously impede the effectiveness of foreign law professors. European and Asia law professors, for example, are usually uncomfortable in the ram-bunctious atmosphere of the typical interactive classroom in American law schools. On the other side, Asian students, with their natural reticence and a tradition of passivity in the classroom, may find the constant demand for class participation by an American professor to be irksome, threatening or rude. In both instances, the educational outcomes are less than desirable. Longer term teaching by foreign law professors also is affected by different compensation standards, especially in the case of North American law professors, many of whom are accustomed to being paid very handsomely and unwilling to make the significant financial sacrifice that would come from teaching at most law schools in the Asia – Pacific region.

Conferences and symposia are other forms of faculty exchanges. Some of the conferences and symposia are presented on a regularly scheduled basis while others may occur as special events dictate. In either instance, law faculty have opportunities to interact with their foreign coun-



terparts to discuss their research and course offerings and to consider new mechanisms for internationalizing legal education.

### **Part III: Toward More Effective Internationalization of the Legal Curriculum**

Legal education in the Asia – Pacific Region now has substantial international components, which is appropriate given the increasing global integration of the regional economies. But there still are many law schools and departments where internationalization of the curriculum has been slow and hesitant or the resources directed towards internationalization are not being employed in an optimal fashion. A good concluding point for this essay then is to consider briefly how legal curricula can be more effectively internationalized.

Here are five ideas for promoting greater internationalization of legal education:

- Legal education has many competing demands for slots in the curriculum and resources for students and faculty. To insure that internationalization is adequately represented in the curriculum and resource competition and that the time and resources allotted to internationalization are effectively used, law schools or departments should appoint a director of international programs. The director's responsibilities should cover all aspects of internationalization of legal education, including course offerings, special student programs, foreign student recruitment, faculty training, and outreach to the local bar association, alumni/ae, and foreign counterparties. It is not surprising that the institutions on the leading edge of internationalization have a director of international programs to coordinate the many different aspects of any successful internationalization efforts. It is especially critical in dealing with foreign or other external institutions that there be clear lines of authority so the outside institutions know exactly with whom they will be working. In the author's experience, too many well intentioned plans for academic cooperation have floundered because of an inability to identify who is responsible for moving the cooperation forward.

- Law schools and law departments have to recognize the enormous influence the bar exam often has on student course preferences. For this reason, the director of international programs should work with the na-

tional bar examiners to make the bar exam more compatible with an internationalized legal curriculum. This could be done in two ways – by including international topics on the bar exam and less directly by reducing the bar exam as a barrier to the practice of law (i.e., increase the bar pass rate). Given the power and conservatism of many bar examiners and the hostility of the established bar to increased competition, law schools and law departments will have to work together to achieve any meaningful changes in the content or role of the bar exam on students' preferences.

- Train the teachers. Given that the rewards and professional standing of legal academics are based more on their reputations as legal scholars than effective legal practitioners, it is not surprising that many legal academics are far removed from the active practice of law. In fact, in the United States, many legal academics have gone even farther and are somewhat hostile to the practice of law and are inclined to disparage other faculty who engage in legal practice. But internationalization of legal education puts a premium on the real world of regional interactions and increasingly global integration. To bridge the gap between traditional academic models and the need for real world experience, faculty need the opportunity to learn and even work in the real world. Traditional academic training involves research and perhaps foreign travel, but this does little to prepare academics for the real world. What is really necessary for internationalization is more continuing professional education so law professors can better understand what is actually being done in international trade and business law. Adjunct professors who are actively involved in international business and investment law may be an option for institutions in major metropolitan areas, but for other schools the more realistic option is to train (or recruit) faculty with the real world skills for working in an internationalized environment.

- Bilateral academic cooperation to benefit the students and teachers. Selective use of bilateral academic cooperation agreements can be helpful in efforts to internationalize the legal curriculum. Too often, however, the conclusion of the bilateral agreement is regarded as the major goal and there is little effort to make use of the possibilities presented for bringing two different groups of academics and students together. The key to making any bilateral academic cooperation agreement effective is peo-

ple on both sides of the agreement who are committed to implementing the agreement. If one or the other side does not have such a commitment, the academic cooperation agreement probably is not worth the cost of the dinner celebrating the signing of the agreement.

- Maybe, on occasion multilateral academic cooperation may be suitable. As with bilateral cooperation, the key is having people in all of the institutions who are committed to making the cooperation work. Bilateral agreements are difficult to implement; multilateral agreements are exponentially more difficult so the potential here is not so great.

- Recruit foreign students and then make special efforts to integrate them into the mainstream culture and curriculum of the institution. It is such a waste to have the foreign students pushed to the margins – it diminishes the quality of their education, but the local students and faculty also miss out on an important opportunity to interact with their foreign counterparts. Simple integration measures include courses specifically designed for both foreign LLM students and local JD or LLB students and local students as tutors for the foreign students in courses with only a few foreign students.

Internationalization of legal education is a reality throughout most of the Asia – Pacific region. Internationalization is important for the relevance of legal education and the competitiveness of each institution. As the underlying economies of the region adapt with new regional and global initiatives and perhaps with even higher levels of integration, legal education will need to respond. Those institutions that adapt will prosper and their graduates will enjoy successful careers. Those that are hesitant or slow moving will be left behind and their students will suffer.

**С.Д. Князев**

*Судья Конституционного Суда Российской Федерации,  
заведующий кафедрой конституционного  
и административного права  
Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета, д.ю.н.  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации*

**СОВРЕМЕННОЕ РОССИЙСКОЕ  
УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО:  
СОПРЯЖЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ  
И МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ**

**MODERN RUSSIAN CRIMINAL TRIAL:  
CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS  
AND INTERNATIONAL STANDARDS**

Традиционно уголовное судопроизводство в России, его организация и законодательное регулирование на протяжении долгих лет являлись, по существу, исключительно внутригосударственным делом. Ситуация принципиально изменилась с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, которая, зафиксировав осознание российским народом себя в качестве части мирового сообщества (преамбула) и включив общепризнанные принципы (нормы) международного права и международные договоры Российской Федерации в национальную правовую систему (статья 15, часть 4), тем самым поставила перед российскими властями задачу приведения своей криминальной юстиции в соответствие с международными, прежде всего европейскими, стандартами отправления уголовного правосудия.

Особая роль в утверждении таких стандартов, безусловно, отводится концептуальным положениям, содержащимся в статье 10 Всеобщей декларации прав человека, статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 6 Конвенции о защите

прав человека и основных свобод, фокусирующим внимание государств на том, что каждый человек при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Как сами по себе, так и, в особенности, в их интерпретации в решениях Комитета по правам человека и Европейского Суда по правам человека, данные международно-правовые нормы задают универсальные параметры уголовного судопроизводства в демократическом правовом государстве и, как следствие, обязывают Российскую Федерацию принимать все необходимые меры к тому, чтобы они были восприняты судебной практикой.

При этом, однако, не следует забывать, что международные обязательства Российской Федерации, в том числе относящиеся к уголовно-процессуальной сфере, не отменяют верховенства, высшей юридической силы, прямого действия и непосредственного применения на всей территории России Конституции Российской Федерации (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1). Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П, конституционный суверенитет, верховенство Конституции, её высшая юридическая сила и недопустимость имплементации в правовую систему России международных договоров, положения которых ограничивают права и свободы человека и гражданина или каким-либо образом посягают на основы конституционного строя Российской Федерации (статья 4, части 1 и 2; статья 15, часть 1; статья 79 Конституции Российской Федерации), означают, в частности, что ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ни основанные на ней правовые позиции, содержащиеся в постановлениях Европейского Суда по правам человека, не могут отменять для российской правовой системы приоритет конституционных норм, а потому подлежат практической реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы Конституции Российской Федерации. Поэтому, обеспечивая соблюдение международных стандартов уголовного судопроизводства, компетентные государст-

венные органы одновременно должны неукоснительно следовать предписаниям Конституции Российской Федерации, что, несомненно, диктует необходимость безконфликтного согласования конституционных и международных начал уголовного правосудия в целях наиболее эффективной защиты прав и свобод человека в сфере борьбы с преступностью.

По общему правилу, такое согласование не сопряжено с серьёзными затруднениями, так как и конституционные нормы, и положения международно-правовых актов основываются, по существу, на одних и тех же базовых принципах, без соблюдения которых борьба с преступностью и уголовное судопроизводство просто не мыслимы. Если обратиться к Международному пакту о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, то не сложно обнаружить, что между содержанием их положений и нормативными установлениями российской Конституции нет заметных расхождений в подходах к обеспечению соблюдения и защиты прав и свобод индивидов и их объединений, в том числе в уголовно-процессуальных отношениях. Для того, чтобы исключить даже малейшие сомнения на этот счёт, достаточно всего лишь вспомнить такие статьи Конституции Российской Федерации, в которых закрепляется равенство всех перед законом и судом (статья 19, часть 1), право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьёй, к подсудности которых оно отнесено законом (статья 47, часть 1), отправление правосудия только судом (статья 118, часть 1), независимость судей (статья 120, часть 1), несменяемость судей (статья 121, часть 1), неприкосновенность судей (статья 122, часть 1) и открытое разбирательство дел во всех судах на основе состязательности и равноправия сторон (статья 123, части 1 и 3).

Не случайно в практике отечественного конституционного правосудия изначально обозначилась тенденция воспринимать общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве своеобразного наднационального юридического эталона, который не может не подлежать учёту при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, закреплённых в Конституции Российской Федерации.

Основываясь на этом, Конституционный Суд Российской Федерации, давая оценку конституционности закона, часто прибегает к международно-правовой аргументации для дополнительного обоснования своих выводов, разъяснения значения конституционных норм, а также выявления конституционно-правового смысла тех или иных законодательных положений.<sup>1</sup> Логическим следствием такой конституционно-судебной деятельности является упрочение взаимосвязи и взаимодействия российского и международного (европейского) правопорядков, получающие последовательное восприятие и подтверждение в законодательной и правоприменительной практике.<sup>2</sup>

Наглядной иллюстрацией тому, что между конституционными параметрами и международными стандартами уголовного правосудия отсутствуют сколько-нибудь значимые различия, могут, в частности, служить многочисленные решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых он, осуществляя проверку конституционности тех или иных положений уголовно-процессуального законодательства, обращается не только к конституционному тексту, но и к международно-правовым источникам, включая прецедентную практику наднациональных юрисдикционных органов. Так, только в последнее время это имело место при проверке норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации о возможности прекращения производства по уголовному делу в связи со смертью подозреваемого или обвиняемого в случае, когда с этим не согласны близкие родственники умершего (Постановление от 14 июля 2011 года № 16-П); о применении к подозреваемым и обвиняемым домашнего ареста (Постановление от 6 декабря 2011 года № 27-П); о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (Постановление от 11 ноября 2014 года № 28-П); о продлении срока содержания под стражей обвиняемого на период ознакомления обвиняемого и его защитника с материалами возвращенного судом прокурору уголовного дела после устранения препятствий его рассмотрения

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 485.

<sup>2</sup> Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 10-11.

и завершения необходимых для этого следственных и иных процессуальных действий (Постановление от 16 июля 2015 года № 23-П). Во всех указанных, равно как и в ряде других, случаях Конституционный Суд России, принимая решение о соответствии (либо о не соответствии) Конституции Российской Федерации уголовно-процессуального закона, апеллировал к международным стандартам эффективного, этичного, справедливого, гуманного и ответственного уголовного правосудия,<sup>1</sup> полагая, что они, находясь в естественной гармонии с конституционными принципами уголовного судопроизводства, не могут игнорироваться при оценке национального законодательства.

Вместе с тем нельзя не признать, что актуальная российская уголовная юстиция – как с точки зрения состояния процессуального законодательства, так и особенно в правоприменительном контексте – пока ещё не в полной мере отвечает общепризнанным международным стандартам судебного разбирательства уголовных дел. Об этом, в частности, весьма красноречиво свидетельствует статистика Европейского Суда по правам человека, из которой следует, что Россия занимает одно из лидирующих мест среди всех стран-участниц Европейской Конвенции по количеству нарушений прав и свобод, в том числе применительно к уголовному правосудию.<sup>2</sup> В этой связи особую озабоченность применительно к состоянию криминального правосудия не могут не вызывать следующие вопросы.

Во-первых, долгие годы «ахиллесовой пятой» российской криминальной юстиции остаётся проблема обоснованности избрания (продления) и сроков применения такой меры уголовно-процессуального пресечения, как заключение под стражу. К сожалению

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Международно-правовые стандарты в уголовной юстиции Российской Федерации / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 2012.

<sup>2</sup> См.: Деменева А.В. Исполнение Россией постановлений Европейского Суда по правам человека: количество, не переходящее в качество // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 4. С. 69-76; Лобов М.Б. RESTITUTIO IN INTEGRUM в системе Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 92-93; Диков Г.В. Право на свободу и меры пресечения в уголовном процессе – подходы Европейского Суда // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 5. С. 22-29; Брэйди Н. Использование результатов оперативно-розыскных мероприятий в уголовном процессе в свете решений ЕСПЧ по жалобам в отношении Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 5. С. 30-35.



нию, в практике российских судов по-прежнему преобладает во многом инерционный подход, в силу которого именно содержание под стражей воспринимается ими в качестве наиболее действенной меры обеспечения интересов уголовного судопроизводства. Исходя из этого судьи склонны всякий раз принимать решение об избрании указанной меры пресечения, если следствие полагает, что существует вероятность того, что обвиняемый скроется от дознания, предварительного следствия или суда; может продолжить заниматься преступной деятельностью; имеет возможность угрожать свидетелям, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путём воспрепятствовать производству по уголовному делу. Между тем – и на это обстоятельство неоднократно обращалось внимание в решениях Европейского Суда по правам человека – подобные угрозы не должны иметь чисто гипотетическую природу; заключение под стражу допустимо лишь тогда, когда такие угрозы объективно подтверждены конкретными фактами (доказательствами), из которых следует, что применение данной меры объективно обусловлено и необходимо. К тому же суды, принимая решение о заключении под стражу, должны мотивировать невозможность применения альтернативных мер пресечения, не связанных с лишением свободы, – тем более в случаях, когда об этом ходатайствует сторона защиты. Иначе уголовное судопроизводство едва ли будет отвечать конвенционным стандартам справедливости и гуманизма.

К настоящему времени Европейский Суд по правам человека вынес более сотни постановлений по российским делам, в которых им были зафиксированы многочисленные нарушения права на свободу и личную неприкосновенность при применении в уголовном процессе заключения под стражу (постановления от 15 июля 2002 года по делу «Калашников (Kalashnikov) против России», от 24 октября 2003 года по делу «Смирнова (Smirnova) против России», от 20 сентября 2011 года по делу «Федоренко (Fedorenko) против России», от 7 мая 2015 года по делу «Александр Дмитриев (Aleksander Dmitriyev) против России» и др.). В них Страсбургский Суд последовательно проводит линию, согласно которой решение о выборе меры пресе-

чения всегда должно быть конкретным, подтверждённым материалами дела (фактами), доступными стороне защиты, с очевидностью указывающими на необходимость ограничения свободы привлекаемого к уголовной ответственности лица. При этом лишение обвиняемого (подозреваемого) свободы до приговора суда должно быть исключительной мерой в ряду иных средств, обеспечивающих нормальное отправление уголовного правосудия, а потому всё, что связано с его использованием (основания, условия, продолжительность, риски и т.п.), не может иметь произвольного характера.

Соответственно, суды обязаны исходить из презумпции предпочтительности применения мер пресечения, не связанных с лишением свободы, и учитывать, что далеко не все обстоятельства (факты), реально подтверждённые органами уголовного преследования, могут быть достаточными для оправдания содержания обвиняемого под стражей. На это ориентирует их и Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 года № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога», разъясняющее, что принимая решение о заключении под стражу, суды на любой стадии производства по уголовному делу обязаны проверять наличие общих и специальных оснований для применения указанной меры пресечения (статьи 97 и 108 УПК Российской Федерации), которые должны подтверждаться достоверными сведениями и доказательствами, а также учитывать все обстоятельства, влияющие на решение вопроса о заключении под стражу, и обсуждать вопрос о возможности избрания иной, более мягкой, меры пресечения (пункты 1, 3 – 6 и 21).

Во-вторых, немало издержек связано с условиями содержания в местах предварительного заключения и в местах лишения свободы. Присоединившись к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Россия тем самым согласилась, что эти условия должны соответствовать требованиям статьи 3 данной Конвенции, согласно которой никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному отношению или унижающему достоинство обращению или наказанию. Как следствие, по мнению Европейского Суда по правам человека,

государство обязано гарантировать, чтобы лицо содержалось под стражей в таких условиях, которые сопоставимы с человеческим достоинством, чтобы они не приводили к чрезмерным страданиям и испытаниям, чтобы здоровье и благополучие заключенного под стражу лица были надлежащим образом защищены. Когда же лишение свободы связано с перенаполненностью следственных изоляторов, их непригодностью для длительного пребывания, нарушением санитарных правил и угрозой заражения инфекционными заболеваниями, даже в отсутствие у российских властей намерений специально создавать (или поддерживать) подобные условия содержания под стражей, его применение противоречит европейским стандартам.

В своих решениях по делам в отношении Российской Федерации Европейский Суд по правам человека неоднократно указывал, что заключение под стражу не должно сопровождаться избыточными ограничениями, не имеющими ничего общего с природой и предназначением уголовно-процессуальных институтов в демократическом правовом государстве (постановления от 2 июня 2005 года по делу «Новоселов (Novoselov) против России», от 14 февраля 2008 года по делу «Дорохов (Dorohov) против России», от 15 января 2015 года по делу «Ногин (Nogin) против России», от 19 февраля 2015 года по делу «Джаббаров (Dzhabbarov) против России» и др.). Исправление сложившейся обстановки несомненно требует осуществления развёрнутой системы мероприятий по адекватному финансированию деятельности мест лишения свободы, обеспечению их цивилизованной эксплуатации, организации надлежащего контроля за условиями содержания обвиняемых (подсудимых, осужденных) в местах лишения свободы, наведения должного порядка в работе следственных изоляторов и пенитенциарных учреждений.

В-третьих, одним из самых уязвимых мест уголовного преследования остаётся использование недозволенных методов ведения следствия (дознания), которое в российских условиях чаще всего проявляется в пытках и иных формах насилия, превышении необходимых пределов обоснованного применения силы, создании устрашающей обстановки, угрозах жестокого обращения, а также других

действиях, не совместимых со статьёй 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

По мнению Европейского Суда по правам человека, агрессивное поведение органов дознания и следствия, выходящие за рамки допустимого при осуществлении уголовного преследования жестокого обращения, дискредитирует общий принцип справедливости судебного разбирательства, а потому доказательства, полученные под принуждением, не должны учитываться в структуре обвинительного заключения вне зависимости от того, какое они имеют значение – решающее (чрезвычайное) или дополнительное (несущественное).<sup>1</sup> В целом ряде решений, принятых по делам против Российской Федерации, ЕСПЧ специально обращал внимание на то, что о нарушении справедливости, вызванном применением недозволенных методов уголовного преследования, могут свидетельствовать не только выявленные (установленные) факты жестокого обращения, но и наличие серьёзных подозрений в применении насилия, не устранённых по причине не проведения эффективного расследования (постановление от 30 июля 2009 года по делу «Гладышев (Gladyshev) против России», от 5 апреля 2011 года по делу «Николай Федоров (Nikolay Fedorov) против России», от 30 января 2013 года по делу «Великанов (Velikanov) против России», от 6 октября 2015 года по делу «Турбылев (Turbylev) против России» и др.).

В-четвёртых, серьёзное беспокойство вызывает практика использования в уголовном судопроизводстве доказательств, добытых в ходе негласной оперативно-розыскной деятельности при проведении контрольных закупок в делах, связанных с незаконным оборотом наркотиков, при организации оперативных экспериментов по делам о даче или получении взятки и т.п. Нередко в нарушение статьи 6 Европейской Конвенции под видом оперативно-розыскных мероприятий те или иные следственные ухищрения используются не для получения доказательств о прошлых преступлениях; с их помощью осуществля-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Виткаускас Д., Диков Г. Защита права на справедливое судебное разбирательство в рамках Европейской конвенции о защите прав человека. Серия пособий Совета Европы. Воронеж, 2014. С. 122-128.

ется склонение определенных лиц к преступной деятельности, которой они раньше не занимались, т.е. имеет место провокация преступления (полицейское подстрекательство). С тем, чтобы воспрепятствовать этому, суды должны тщательным образом проверять обоснованность проведения оперативно-розыскных мероприятий, устанавливая подтвержденность, в том числе документально или иным образом оформленную, наличия у обвиняемого намерений совершить преступление, сформировавшихся до проведения контрольной закупки или иного оперативного эксперимента; всесторонне исследовать заявление обвиняемого о провокации преступления, гарантируя ему возможность давать объяснения и представлять доказательства. В противном случае результаты оперативно-розыскных мероприятий не должны рассматриваться в качестве допустимых доказательств по уголовному делу.

Как следует из юрисдикционной практики Европейского Суда по правам человека по делам, предмет которых условно может быть обозначен как «полицейская провокация» (постановления от 15 декабря 2005 года по делу «Ванян (Vanuyan) против России», от 10 марта 2009 года по делу «Быков (Bykov) против России», от 4 ноября 2010 года по делу «Банникова (Bannikova) против России», от 2 октября 2012 года по делу «Веселов (Veselov) и другие против России» и др.), существующая в Российской Федерации процедура принятия решения о проведении контрольной закупки, а также иных видов оперативного эксперимента страдает рядом серьезных изъянов: решение об их проведении принимается в административном порядке самим органом, который затем и проводит соответствующие действия (операции); он не обязан обосновывать – ни заранее, ни впоследствии – необходимость их проведения; требования к документальному оформлению контрольной закупки или оперативного эксперимента не распространяются на этап, предшествующий вынесению решения об их проведении. В результате суды, рассматривающие уголовное дело, не имея надлежащим образом запротоколированной информации об истинных причинах контрольной закупки (оперативного эксперимента), зачастую оказываются перед непростым выбором – либо исключить доказательства, полученные с помощью её проведе-

ния как возможно полученные с нарушением закона, либо констатировать недоказанность провокации со стороны органов дознания. При этом понятно, что в условиях дефицита необходимых сведений об обстоятельствах принятия решения о контрольной закупке или ином оперативном эксперименте, какие-либо специальные гарантии, защищающие судебные инстанции от ошибочных выводов, как таковые практически полностью отсутствуют. Всё это диктует потребность совершенствования правового регулирования соответствующих отношений, одним из перспективных направлений которого могло бы стать введение, по крайней мере в виде общего правила, предварительной судебной санкции как обязательного условия проведения контрольной закупки (оперативного эксперимента).

Помимо упомянутых нарушений международных стандартов российское уголовное судопроизводство не свободно также и от иных дефектов, особо нетерпимыми из которых являются отсутствие полноценного гарантирования права на защиту, отступление от принципов равенства и состязательности сторон уголовного процесса,<sup>1</sup> несоблюдение разумных сроков судебного разбирательства и т.д. Очевидно, что одномоментное исправление сложившегося в сфере криминальной юстиции положения дел невозможно; оно требует определённого времени и, конечно же, совместных усилий всех государственных органов; причём первостепенное значение приобретает не столько совершенствование уголовно-процессуального законодательства, сколько приведение практики его применения в соответствии с конституционными и международными требованиями. И здесь многое будет зависеть непосредственно от судов, их принципиальности и твёрдости в последовательной реализации демократических стандартов уголовной юстиции, неуклонном обеспечении режима конститу-

---

<sup>1</sup> Заметим в этой связи, что в юридической литературе справедливо отмечается, что состязательность уголовного процесса является своеобразным краеугольным камнем справедливого правосудия, так как именно она предполагает действительное процессуальное равенство обвинения и защиты, а также независимость от них суда, как нейтрального и беспристрастного арбитра. См.: Смирнов А.В. Состязательный процесс. СПб., 2001. С. 18-27.

ционности уголовного судопроизводства посредством последовательной конституционализации российского уголовного процесса.<sup>1</sup>

Под этим углом зрения особо хотелось бы остановиться на том, что задача сопряжения конституционных (национальных) и международных (европейских) стандартов уголовного правосудия не имеет одностороннего – раз и навсегда заданного – вектора. Её нельзя воспринимать упрощённо: как во всех без исключения случаях диктующую необходимость «доведения» российских уголовно-процессуальных реалий до уровня требований, вытекающих из международных обязательств. Не стоит забывать, что Конституция Российской Федерации обладает собственным потенциалом, способным оказывать масштабное регулятивное влияние на развитие российского уголовного судопроизводства, результаты которого по своим последствиям могут быть гораздо важнее международных стандартов. Чтобы убедиться в этом, стоит обратиться к институту компенсации за нарушение права на судебное рассмотрение уголовного дела в разумный срок. Его появление в России – и с этим никто не станет спорить – было инициировано Европейским Судом по правам человека, настаивавшего на том, что без данного института не могла быть должным образом решена проблема защиты гарантированного Европейской Конвенцией права каждого на судебное разбирательство предъявленного ему уголовного обвинения в разумный срок.<sup>2</sup>

Однако, невозможно отрицать и того, что российское уголовно-процессуальное законодательство – в отличие от европейских стандартов – исходит из необходимости присуждения соответствующей компенсации как обвиняемому (подсудимому), так и потерпевшему, а также оговаривает, что её выплата может быть обусловлена наруше-

---

<sup>1</sup> Соколов Т.В. Формы взаимосвязи конституционного и уголовного судопроизводства в контексте доктрины судебного права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2014. С. 3-5.

<sup>2</sup> В пояснительной записке к проекту федерального закона № 346759-5 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» прямо указывалось, что его принятие обусловлено необходимостью выполнения требований Европейского Суда по правам человека о создании эффективного средства правовой защиты в связи с системными нарушениями, выражающимися в несоблюдении разумных сроков судопроизводства и исполнения судебных актов (постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 года по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№ 2).

нием права на разумный срок разбирательства по уголовному делу не только при рассмотрении его судом, но и на стадии предварительного следствия. При этом, как отметил Конституционный Суд России, по смыслу Конституции Российской Федерации такое право потерпевших (лиц, обратившихся с заявлениями о совершении в отношении них преступления), должно, при определенных обстоятельствах, защищаться и в случаях, когда имело место длительное безосновательное уклонение компетентных органов от возбуждения уголовного дела. Кроме того, в Постановлении от 25 июня 2013 года № 14-П Конституционный Суд указал, что потерпевшему не может быть отказано в признании его лицом, имеющим право на подачу заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок, на том лишь формальном основании, что подозреваемый или обвиняемый по делу не был установлен, притом что имеются данные, свидетельствующие о возможном нарушении разумных сроков уголовного судопроизводства, в том числе в связи с неприятием должных мер судом, прокурором, руководителем следственного органа, следователем, органом дознания, дознавателем в целях своевременного осуществления досудебного производства по уголовному делу и установления подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступления лиц, с учётом общей продолжительности производства по уголовному делу.

Отдельного упоминания заслуживают и обнаружившиеся в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека различия в подходах к пониманию роли уголовной юстиции в вопросе ограничения избирательных прав лиц, подвергнутых за совершение преступления наказанию в виде лишения свободы. По мнению ЕСПЧ, изложенному им в постановлении от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против России» со ссылкой на своё постановление от 22 мая 2012 года по делу «Скоппола (Skoppola) против Италии (№ 3)», государства-участники Конвенции могут возлагать на суды определение целесообразности (пропорциональности) такой меры, как лишение осужденных (заклученных) права на участие в голосовании на выбо-



рах, либо закреплять в законодательстве конкретные обстоятельства, при наличии которых указанные лица должны ограничиваться в активном избирательном праве. При этом в случае прямого законодательного ограничения избирательных прав осужденных (заключенных) законодатель обязан избегать общего, автоматического и недифференцированного регулирования.

Однако, Конституционный Суд России в Постановлении от 10 октября 2013 года № 20-П констатировал, что российская правовая система ориентирована на то, что ограничение пассивного избирательного права в отношении лиц, осужденных к лишению свободы, является обязательным следствием соответствующего приговора, а потому соразмерность такого ограничения – по смыслу статей 19 (части 1 и 2), 32 (части 2 и 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод – должна обеспечиваться его законодательной детализацией в зависимости не только от категории преступления, обстоятельств его совершения, личности осужденного, срока лишения свободы, а также порядка (реального или условного) отбывания назначенного наказания.

Что же касается лишения права участвовать в выборах, в том числе в качестве избирателя, граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, то возможность какого-либо судебного, как впрочем и законодательного, усмотрения в этом вопросе в современных российских условиях исключена в принципе, так как данное ограничение избирательных прав закреплено непосредственно в самой Конституции Российской Федерации, её статье 32 (часть 3). Следовательно, позиция Европейского Суда по правам человека статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, обязывающая Российскую Федерацию обеспечить возможность эластичной (гибкой) регламентации посредством – судебного (интерпретационного) или законодательного (конституционного) способов – ограничения активного избирательного права соответствующей категории российских граждан, едва ли имеет реализуе-

мый, во всяком случае без пересмотра действующей Конституции Российской Федерации, характер.

Применительно к возможным перспективам реализации постановления Страсбургского Суда по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против России» нельзя не заметить также, что согласно статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод государства-участники обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путём тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. Как было отмечено самим ЕСПЧ еще в решении от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Мозн (Mathiev-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии», действие этой статьи Конвенции распространяется лишь на выборы «законодательной власти» или по крайней мере одной из её палат, если их две или более; вместе с тем под термином «законодательная власть» не обязательно подразумевается только парламент страны; его следует толковать исходя из конституционного устройства конкретного государства.

Вряд ли кто-то будет отрицать, что в Российской Федерации законодательная власть представлена на федеральном уровне Федеральным Собранием (Советом Федерации и Государственной Думой), а на уровне её субъектов – законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. По сути, это означает, что требования ЕСПЧ, высказанные им по поводу реализации активного избирательного права лицами, находящимися в местах лишения свободы по приговору суда, касаются исключительно парламентских – федеральных и региональных – выборов и не могут обязывать Россию учитывать их в рамках президентских, губернаторских и муниципальных избирательных кампаний, что делает исполнение соответствующего требования Европейского Суда по правам человека ещё более проблематичным.

Таким образом, российское уголовно-процессуальное законодательство и практика его применения не могут не испытывать на себе совокупного воздействия конституционных предписаний и междуна-

родно-правовых требований, касающихся уголовного правосудия, адекватное и гармоничное восприятие которых и должно определять состояние и развитие уголовного судопроизводства в Российской Федерации. При этом исходя из того, что государственный суверенитет отнесён Конституцией Российской Федерации (преамбула; статья 4, часть 1) к основам её конституционного строя, влияние международных стандартов криминальной юстиции на российское уголовное правосудие не может, как отметил Конституционный Суд России в Постановлении от 7 июня 2000 года 10-П, не учитывать верховенство, независимость, самостоятельность и полноту законодательной, исполнительной и судебной власти на всей территории Российской Федерации, а также независимость России в международном общении, поскольку они являются необходимым качественным признаком российского государства, характеризующим его конституционно-правовой статус.

**Г.В. Колесникова**

*Начальник Управления Федеральной налоговой службы  
по Приморскому краю*

## **РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ**

### **THE ROLE OF THE LEGAL SERVICE OF THE TAX AUTHORITIES**

Особенности законодательства о налогах и сборах, учитывая неоднократные изменения и нововведения, предполагают наличие грамотной юридической службы в налоговых органах. Главной задачей службы является правовое обеспечение деятельности Федеральной налоговой службы России и ее территориальных органов.

История создания юридической службы связана, прежде всего, с возникшей необходимостью повышения правовой грамотности. Данное обстоятельство обусловлено вступлением в силу с 01.01.1999 г. части первой Налогового Кодекса РФ, поскольку впервые этот кодифицированный акт установил систему налогов и сборов, общие принципы налогообложения, установил ответственность за совершение налогового правонарушения и порядок обжалования актов налоговых органов.

Главная задача налоговых органов при доначислении сумм налогов, пеней и штрафных санкций – это обоснованность и правомерность вынесенных решений, при этом именно юридической службе необходимо доказывать в судебном порядке правильность принятых решений по результатам проведенных в отношении налогоплательщиков контрольных мероприятий.

Судебные органы при возникновении налогового спора дают оценку полноте сбора доказательственной базы, правильности применения норм законодательства о налогах и сборах.

Выполнение задач, стоящих перед налоговой службой, основной из которых является повышение эффективности деятельности налоговых органов, направлено на повышение качества и правового уров-

ня проводимых контрольных мероприятий и построение достаточной доказательственной базы путем всесторонней и полной оценки их результатов, в том числе и с учетом сложившейся судебной практики; снижение количества споров с участием налоговых органов в судах за счет скоординированных совместных действий с отраслевыми отделами, ознакомления их со сложившейся судебной практикой на территории Российской Федерации.

Правовые отделы Управления Федеральной налоговой службы России по Приморскому краю и налоговых инспекций Приморского края на постоянной основе активно взаимодействуют с иными государственными органами, в том числе путем ведения деловых переговоров, публичных выступлений.

Вопросы, участие в решении которых принимают юридические службы налоговых органов Приморского края, связаны со спецификой деятельности налогоплательщиков, как юридических, так и физических лиц (значительный объем предприятий рыбной отрасли, судостроительных организаций и др.), и самого региона в целом.

В Приморском крае введена традиция по проведению ежегодных семинаров – совещаний с участием представителей судов и налоговых органов для обсуждения основных аспектов взаимодействия и сотрудничества с целью недопущения неправильного применения действующего законодательства.

Указанные мероприятия также направлены на формирование единого подхода в толковании норм налогового законодательства между судебными и налоговыми органами и, как следствие, на снижение количества судебных споров.

Для решения задач, стоящих перед налоговой службой, нужны квалифицированные специалисты, обладающие обширными знаниями, эрудицией, хорошо разбирающиеся в правовых вопросах. Именно такими работниками и являются выпускники вузов, получившие образование по специальности «юриспруденция», в том числе и в Дальневосточном федеральном университете.

В настоящее время в налоговых органах Приморского края трудится 244 человека, имеющих юридическое образование, из них 66 че-

ловек получили юридическое образование в Дальневосточном федеральном университете (Дальневосточном государственном университете, Дальневосточном государственном техническом университете).

Учитывая те знания, которые Университет дает своим студентам, многие из них в нашей службе достигли определенных профессиональных высот. В настоящее время двадцать работников занимают руководящие должности. Среди них – начальник инспекции Федеральной налоговой службы по Фрунзенскому району города Владивостока Задорожный Михаил Юрьевич, заместитель этой же инспекции Рогач Оксана Ивановна. Оба выпускники 1999 года. Лопасова Тамара Борисовна, выпускница 1995 года, четыре года возглавляла районные инспекции города Владивостока, в настоящее время является руководителем филиала Федерального учреждения «Налог-Сервис» в Приморском крае. Кучеренко Геннадий Витальевич, выпускник 1975 года, около 14 лет проработал в должности начальника Инспекции Федеральной налоговой службы России по Ленинскому району города Владивостока. Сейчас находится на заслуженном отдыхе.

Выпускники-юристы Дальневосточного федерального университета, поступив на работу благодаря своим знаниям и деловым качествам достигают успеха в работе, становясь начальниками отделов, заместителями начальников отделов, главными специалистами (Кузовкина Ю.В., Павлов А.Н., Погребная О.В., Табакова И.Ю., Шмырова Н.Л., Щекач Н.В. и др.).

За добросовестный труд и личный вклад в решение задач многие из них отмечены наградами Федеральной налоговой хорошую теоретическую подготовку в университете в области юриспруденции, выпускники, проработав определенное время в налоговых органах, приобретают богатый практический опыт, что позволяет им в дальнейшем продолжать работу и занимать ответственные должности в различных государственных, региональных и муниципальных органах власти Приморского края. Так, отработавшие в налоговых органах в настоящее время работают в Пятом Апелляционном арбитражном суде Приморского края в качестве судей – Сидорович Е.Л., Солохина Т.А. – выпускники 1991 и 1994 годов соответственно, помощниками судей – Мироненко Т.С., Коновалова Т.О., Михеева Е.А., а

также в администрациях Артемовского городского округа – Мурзина А.Б. – начальник юридического отдела, Надеждинского муниципального района – Аркадьева Ж.М. – заместитель главы, Лесозаводского городского округа – Дашко Е.В. и др.

Дальневосточный федеральный университет и Управление Федеральной налоговой службы по Приморскому краю давно тесно сотрудничают в области подготовки специалистов с высшим образованием для налоговых органов, в том числе по направлению подготовки по программе «Юриспруденция». Ежегодно в рамках целевого приема от налоговых органов края в университете обучаются студенты для получения высшего образования и дальнейшей работы в налоговых органах.

В этом году с целью создания условий эффективной научной и инновационной среды образовательных программ Юридической школы Дальневосточного федерального университета для повышения качества образования между Юридической школой и Управлением Федеральной налоговой службы России по Приморскому краю заключено соглашение о сотрудничестве в сфере образовательной, научно-исследовательской и практико-прикладной деятельности. В соответствии с этим соглашением предусмотрено осуществление совместной работы по подготовке студентов, обучающихся по основным образовательным программам высшего профессионального образования по направлению «Юриспруденция», включая прохождение практики обучающимися Юридической школы в налоговых органах.

Кроме того, в рамках соглашения предусмотрены организация и проведение совместных исследований по проблемам налогового права, представляющих взаимный интерес, подготовка совместных научно-практических конференций, круглых столов, конкурсов студенческих работ в сфере налогового права.

Совместная работа Юридической школы Дальневосточного федерального университета и Управления Федеральной налоговой службы России по Приморскому краю дает положительные результаты как в подготовке студентов, так и в дальнейшей их трудовой деятельности.

**Jeffery P. Gray**

*Jeffery P. GRAY, Attorney, Illinois, USA/*

*Грэй Джеффри Филип, адвокат, штат Иллинойс, США*

## **CONSTITUTIONALITY OF SEARCHES OF COMPUTER HARD DRIVES AT INTERNATIONAL BORDERS**

### **О КОНСТИТУЦИОННОСТИ ДОСМОТРА КОМПЬЮТЕРНОГО ЖЕСТКОГО ДИСКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ**

Статья американского адвоката Джеффри Грея посвящена сложному вопросу конституционности проводимых пограничными и таможенными службами США на границе США с иностранными государствами досмотрами мобильных телефонов и ноутбуков иностранных граждан, въезжающих в США. В частности, возникает вопрос, как найти баланс между недопущением чрезмерного вмешательства в частную жизнь, гарантированным четвертой поправкой к Конституции, и обеспечением суверенной власти США, которая реализуется, в том числе, пограничными и таможенными службами и при решении вопроса о въезде в США иностранных граждан. Данный вопрос еще не получил своего разрешения в Верховном Суде США, однако автор анализирует имеющиеся судебные прецеденты Верховного Суда США, которые касаются действия четвертой поправки к Конституции США в отношении возможности обысков без получения предварительного ордера. Статья демонстрирует американский метод «взвешивания интересов» при рассмотрении дел о конституционности ограничений прав граждан.

#### **Authority for Searches at the Border**

The Fourth Amendment to the U.S. Constitution protects personal privacy, and every person's right to be free from unreasonable government intrusion into their persons, homes, businesses, and property. Furthermore it requires that a search warrant be obtained from a neutral and detached judicial officer, based on probable cause that a criminal offense has occurred, prior to government officials searching the person or property of an individual.



Since the ratification of the Fourth Amendment in 1791, the United States Supreme Court has carved out a number of exceptions to the requirement that a search warrant must be obtained prior to searching a person or his property for evidence of illegal activity. One such exception to the requirement that government officials need to obtain a warrant is the inspection of passengers and cargo at international borders.

«The Government’s interest in preventing the entry of unwanted persons and effects is at its zenith at the international border»<sup>1</sup>. Notwithstanding the broad scope of the government’s authority at the border, the Supreme Court has suggested that even this power to search may be bounded by limits derived from the Fourth Amendment, particularly when the search cannot be characterized as «routine»<sup>2</sup>.

This longstanding recognition that searches at international borders or their functional equivalent<sup>3</sup> without probable cause and without a warrant are nonetheless «reasonable» has a history as old as the Fourth Amendment itself. Border searches have been considered to be «reasonable» by the single fact that the person or item in question had entered into the United States from outside.

Indeed, the government takes the position, that the search of a laptop computer is the functional equivalent of the inspection of a piece of luggage or a cargo container, and that therefore it is presumptively reasonable and subject to no limitation under the border search doctrine<sup>4</sup>.

### **Border Searches are not Boundless**

On April 6, 2007, Immigration and customs enforcement agents seized Herald Cotterman's laptop at the U.S.-Mexico border crossing in response to an alert based in part on a fifteen-year-old conviction for child molestation. The initial search at the border turned up no incriminating material. The agents allowed Cotterman to leave the border crossing, but retained the Cotterman’s laptop computers and a digital camera. Only after Cotterman's laptop was shipped almost 170 miles away and subjected to a

---

<sup>1</sup> United States v. Flores-Montano, 541 U.S. 149, 152 (2004).

<sup>2</sup> Montoya de Hernandez, 473 U.S. 331, 540 (1985).

<sup>3</sup> The functional equivalent of an international border includes, by way of example, the United States airport that serves as the destination for a nonstop flight from a foreign point. Almeida-Sanchez v. United States, 413 U.S. 266, 272-73 (1973);

<sup>4</sup> Gov’t brief U.S. v. Kim, (D.C Dist. Ct. 2015)

comprehensive forensic examination were 75 images of child pornography discovered.

After being indicted for possession of child pornography Cotterman moved to suppress the evidence gathered from his laptop and the fruits of that evidence because the search of the laptop violated Cotterman's right to be free from unreasonable searches. Initially the court agreed with Cotterman suppressing evidence of the images, finding that the search of his laptop was an «extended border search» that required reasonable suspicion. The government exercised its right to an interlocutory appeal of the trial court's ruling and asserted that there was indeed reasonable suspicion to suspect Cotterman's laptop contained evidence of criminal activity<sup>1</sup>.

The Ninth Circuit court of appeals began by analyzing the legal issue by making a determination as to the applicable standard: no suspicion, reasonable suspicion or probable cause. The Ninth Circuit noted that border searches are generally deemed «reasonable simply by virtue of the fact that they occur at the border»<sup>2</sup>.

The Ninth Circuit Court of Appeals concluded that no search warrant was required to do a forensic examination of Cotterman's computer emphasizing that the border agents must have «reasonable suspicion» which is defined as «a particularized and objective basis for suspecting the particular person stopped of criminal activity»<sup>3</sup>. In this case the Ninth Circuit determined that the examination of Cotterman's electronic devices was indeed supported by reasonable suspicion and that the scope and manner of the search were reasonable under the Fourth Amendment. Therefore Cotterman's motion to suppress had been erroneously granted by the lower court.

Shortly after the Ninth Circuit Court of Appeals announced its decision in Cotterman, a Federal District Court in Maryland issued its decision in *United States v. Saboonchi*. The District Court *in* Maryland also concluded that no search warrant was required and that the border agents require reasonable suspicion to justify a forensic search of a defendant's electronic data storage devices<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> U.S. v Cotterman, 709 F.3d 952 (9<sup>th</sup> Cir.2013)

<sup>2</sup> U.S. v. Ramsey, 431 U.S. 606, 616 (1977).

<sup>3</sup> United States v. Cortez, 449 U.S. 411, 417-18, (1981)

<sup>4</sup> United States v. Saboonchi ,990 F. Supp. 2d 536, 539 (D. Md. 2014).

Indeed *Cotterman*, and *Saboonchi* had a dearth of Supreme Court precedent involving examinations of computer storage devices in which to formulate their analysis. However, subsequent to *Cotterman* and *Saboonchi* the Supreme Court issued its opinion in *Riley v. California*<sup>1</sup>. *Riley* made it clear that the breadth and volume of data stored on computers and other smart devices make today's technology different in ways that have serious implications for the Fourth Amendment analysis.

*Riley* presented the question of whether the police may search digital information on a cell phone as part of a warrantless search incident to arrest<sup>2</sup>. Indeed *Riley* suggests that it is not necessary to decide what level of suspicion is required to support a warrantless forensic search of a computer that began at the border, but whether any forensic search may proceed in the absence of a warrant.

### **The Fourth Amendment and Technology of the Twenty First Century**

Over a century ago the U.S. Supreme Court recognized the right of the police «to search the person of the accused when legally arrested to discover and seize the fruits or evidences of crime»<sup>3</sup>. This has become to be known as the search incident to arrest exception to the Fourth Amendment requiring that all searches be undertaken only with a valid warrant issued by a neutral and detached magistrate.

Recently, in *Riley v. California*<sup>4</sup>, the U.S. Supreme Court revisited the century old exception to the warrant requirement which permits police to search a person and his belongings (within the arrestee's immediate control) upon being taken into custody pursuant to a lawful arrest. There the Court was called upon to resolve two cases that required it to decide how the search incident to arrest doctrine applies to modern cell phones, which are now a ubiquitous part of daily life.

In the first case, *Riley* was initially arrested for driving on a suspended license and further search of *Riley*'s automobile turned up two illegal firearms. At the police station about two hours after the arrest, a detective spe-

---

<sup>1</sup> 134 S. Ct. 2473 (2014)

<sup>2</sup> Id.at 2480

<sup>3</sup> *Weeks v. United States*, 232 U.S. 383 (1914).

<sup>4</sup> 134 S. Ct. 2473 (2014)

cializing in gangs examined the contents of Riley's smart phone. There the police found photographs of Riley standing in front of a car the police suspected had been involved in a shooting a few weeks earlier.

Riley was ultimately charged, in connection with that earlier shooting, with firing at an occupied vehicle, assault with a semiautomatic firearm, and attempted murder. Prior to trial, Riley moved to suppress all evidence that the police had obtained from his smart phone. He contended that the searches of his phone violated the Fourth Amendment, because it had been performed without a warrant and were not otherwise justified by exigent circumstances. The trial court rejected that argument and admitted into evidence the photos taken from Riley's cell phone. Riley was convicted on all three counts and received an enhanced sentence of 15 years to life in prison. The California Appellate court upheld Riley's conviction and the California Supreme Court declined to hear Riley's further appeal. An appeal to the United States Supreme Court followed.

In the second case, a police officer performing routine surveillance observed Brima Wurie make an apparent drug sale from a car. Officers subsequently arrested Wurie and took him to the police station. At the station, the officers seized two cell phones from Wurie's person. Wurie's phone was the type of phone that is flipped open for use and that generally has a smaller range of features than a smart phone. Five to ten minutes after arriving at the station, the police officers noticed that the phone was repeatedly receiving calls from a source identified as "my house" on the phone's external screen. A few minutes later, they opened the phone and saw a photograph of a woman and a baby set as the phone's wallpaper. They pressed one button on the phone to access its call log, then another button to determine the phone number associated with the "my house" label. They next used an online phone directory to trace that phone number to an apartment building.

When the officers went to the building, they saw Wurie's name on a mailbox and observed through a window a woman who resembled the woman in the photograph on Wurie's phone. They secured the apartment while obtaining a search warrant and, upon later executing the warrant, found and seized 215 grams of crack cocaine, marijuana, drug paraphernalia, a firearm and ammunition, and cash.

Wurie was charged with distributing crack cocaine, possessing crack cocaine with intent to distribute, and being a felon in possession of a firearm and ammunition. He moved to suppress the evidence obtained from the search of the apartment, arguing that it was the fruit of an unconstitutional search of his cell phone. The District Court denied the motion. Wurie was convicted on all three counts and sentenced to 262 months in prison.

A divided panel of the First Circuit Court of Appeals reversed the denial of Wurie's motion to suppress and vacated Wurie's convictions for possession with intent to distribute and possession of a firearm as a felon<sup>1</sup>. The court held that cell phones are distinct from other physical possessions that may be searched incident to arrest without a warrant, because of the amount of personal data cell phones contain and the negligible threat they pose to law enforcement interests<sup>2</sup>. An Appeal by the government to the U.S. Supreme Court followed.

The Supreme Court began its analysis about whether to exempt a given type of search from the warrant requirement «by assessing, on the one hand, the degree to which it intrudes upon an individual's privacy and, on the other, and the degree to which it is needed for the promotion of legitimate governmental interests»<sup>3</sup>.

The Court observed, one of the most notable distinguishing features of modern cell phones is their immense storage capacity. Before the common place usage of cell phones, a search of a person was limited by physical realities and tended as a general matter to constitute only a narrow intrusion on privacy<sup>4</sup>. The Court further observed the storage capacity of today's modern cell phone permits a person to carry with him all mail they have received for the past several months, every picture they have taken, or every book or article they have read. The current top-selling smart phone has a standard capacity of 16 gigabytes (and is available with up to

---

<sup>1</sup> U.S. v. Wurie, 728 F.3d 1 (1<sup>st</sup> Cir.2013).

<sup>2</sup> Id., at 8-11

<sup>3</sup> Riley, at 2484.

<sup>4</sup> Citing, Kerr, Foreword: Accounting for Technological Change, 36 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 403, 404-405 (2013).

64 gigabytes). Sixteen gigabytes translates to millions of pages of text, thousands of pictures, or hundreds of videos<sup>1</sup>.

The government asserted that Lower courts applying past Supreme Court precedent, have approved searches of a variety of personal items carried by an arrestee such as billfolds and address books<sup>2</sup>; wallets<sup>3</sup>; and purses<sup>4</sup>. Therefore a search of all data stored on a cell phone is "materially indistinguishable" from searches of these sorts of physical items. However, Justice Roberts, writing for a unanimous court summarily rejected the government's contention.

The Supreme Court compared the search of Riley's and Wurie's cell phone to the search incident to arrest in *Chimel v. California*<sup>5</sup>, which laid the groundwork for the modern search incident to arrest doctrine. Police officers in that case arrested Chimel inside his home and proceeded to search his entire three-bedroom house, including the attic and garage. In bed rooms, and other rooms they also looked through the contents of drawers.

In *Chimel*, the Court held that the search of an arrestee's house was unreasonable under the Fourth and Fourteenth Amendments to the Constitution. The Court reasoned that searches «incident to arrest» are limited to the area within the immediate control of the suspect. While police could reasonably search and seize evidence on or around the arrestee's person, they were prohibited from rummaging through the entire house without a search warrant. The Court emphasized the importance of warrants and probable cause as necessary as safeguards against government abuse.

Applying the reasoning of its decision in *Chimel*, the Supreme Court held a cell phone search would typically expose to the government far *more* than the most exhaustive search of a house. Justice Roberts wrote «Modern cell phones are not just another technological convenience. With all they contain and all they may reveal, they hold for many Americans «the privacies of life». The fact that technology now allows an individual to carry such information in his hand does not make the information any

---

<sup>1</sup> See Kerr at 404; Brief for Center for Democracy & Technology et al. as Amici Curiae 7-8.

<sup>2</sup> *United States v. Carrion*, 809 F.2d 1120, 1123, 1128 (C.A.5 1987)

<sup>3</sup> *United States v. Watson*, 669 F.2d 1374, 1383-1384 (C.A.11 1982)

<sup>4</sup> *United States v. Lee*, 501 F.2d 890, 892 (C.A.D.C.1974)

<sup>5</sup> 395 U.S. 752 (1969)

less worthy of the protection for which the Founders fought»<sup>1</sup>. Going forward, police who wish to search a cell phone must now obtain a search warrant.

### **Implications of the Precedent in *Riley* for Forensic Computer Searches of Computers Seized at a Border**

The comparison of the digital contents of a cell phone and enormous amount of data contained on a computer hard drive is manifest. Undoubtedly, there is no question that modern day cell phones are actually mini-computers. Indeed the functional difference between a laptop computer and a cell phone is that the laptop has the ability to contain an exceedingly greater amount of data. However, this does not necessarily end the inquiry concerning the permissibility of a warrantless search of a laptop computer, or a cell phone for that matter at an international border.

The government's power at the border arises out of the sovereign's right and need to protect its territorial integrity and national security. «[S]earches made at the border, pursuant to the long-standing right of the sovereign to protect itself by stopping and examining persons crossing into this country, are reasonable simply by virtue of the fact that they occur at the border. . . .»<sup>2</sup>.

Will the rationale in *Riley* be applied to border searches, preventing customs officers from searching the computers of international travelers? *Riley* provides powerful precedent for those advocating for a greater degree of privacy at international borders. However older case law suggests that there is a fundamental difference between the search incident to arrest and an inspection at an international border. Indeed there is a plethora of earlier Supreme Court precedent to justify warrantless searches at international borders.

The explanations for the exception to the warrant requirement are generally framed in terms of threats posed at the point of entry<sup>3</sup>. «The border-search exception is grounded in the recognized right of the sovereign to control, subject to substantive limitations imposed by the Constitution,

---

<sup>1</sup> *Riley* at 2494-95

<sup>2</sup> *United States v. Ramsey*, 431 U.S. 606 at 616 (1977).

<sup>3</sup> *Montoya de Hernandez*, 473 U.S. at 537

who and what may enter the country»<sup>1</sup>. «Travelers may be [stopped and searched] in crossing an international boundary because of national self-protection reasonably requiring one entering the country to identify himself as entitled to come in, and his belonging as effects which may be lawfully brought in»<sup>2</sup>. Indeed, border search authority is justified by the need to the prevent smuggling and enforce import restrictions<sup>3</sup>.

Applying the *Riley* framework, the degree to which the need for the promotion of legitimate governmental interests in national security and the enforcement of import and export control regulations at the border must be balanced alongside the degree to which it intrudes upon an individual's privacy. It is unlikely, that *Riley* will have any impact on a routine border inspection where the customs officers inspect a traveler's hard drive at the point of entry to the United States. Routine searches of the persons and effects of entrants are not subject to any requirement of reasonable suspicion, probable cause, or warrant<sup>4</sup>.

A complete forensic examination, of the international traveler's computer's hard drive presents a more compelling constitutional question. Heretofore lower courts have not prescribed a search warrant and have only required the fairly low standard of "reasonable suspicion" before a forensic search of a computer could be undertaken from a computer seized by customs officials. Reasonable suspicion is based upon the totality of the circumstances, as experienced customs officers, could reasonably surmise that the particular traveler was engaged in violating U.S. law for which his computer could contain evidence of such illicit activity. *Riley* implies that it is not necessary to decide the level of suspicion that is required to support a warrantless forensic search of a computer seized at an international border, but whether any forensic search is constitutional in the absence of a warrant.

Indeed thirty years ago one Supreme Court Justice suggested that a search warrant should be required for border inspections that entail lengthy

---

<sup>1</sup> United States v. Thirty-seven (37) Photographs, 402 U.S. 363, 376 (1971)

<sup>2</sup> United States v. 12 200-Ft. Reels of Super 8MM Film, 413 U.S. 123, 125 (1973).

<sup>3</sup> Almeida-Sanchez v. United States, 413 U.S. 266, 272 (1973) (the power to exclude aliens from entering the country).

<sup>4</sup> See United States v. Ramsey, 431 U. S., at 616-619; Almeida-Sanchez v. United States, 413 U. S. 266, 272-273 (1973)



and intrusive criminal investigative detentions occurring at the border. In his dissenting opinion in *Montoya de Hernandez* Justice Brennan wrote «I believe that detentions and searches falling into these more intrusive categories are presumptively "reasonable" within the meaning of the Fourth Amendment *only* if authorized by a judicial officer. "Though the Fourth Amendment speaks broadly of 'unreasonable searches and seizures,' the definition of 'reasonableness' turns, at least in part, on the more specific commands of the warrant clause»<sup>1</sup>.

Whether or not the U.S. Supreme Court applies its opinion in *Riley* to searches of computer hard drives seized at an international border and requires a search warrant before a forensic examination can be undertaken or applies its past precedents of warrantless searches for all inspections at the border is for now an open question that the Supreme Court will need to answer in the coming years.

---

<sup>1</sup> U.S. v, *Montoya de Hernandez* at 552

**In-Hyeon Kim**

*Professor Korea University School of Law / Ким Ин-Хьеон  
профессор Школы права Университета Корё,  
Республика Корея, captainihkim@korea.ac.kr.*

**KOREAN EDUCATION SYSTEM FOR LEGAL PROFESSIONS:  
OLD AND NEW SYSTEM**

**ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ:  
СТАРАЯ И НОВАЯ СИСТЕМА**

Статья капитана Ким Ин-Хьеон, профессора Школы права Университета Корё, посвящена начавшейся в 2007 году реформе системы юридического образования в Республике Корея. Автор представляет некоторые проблемы, с которыми сталкивается новая система юридического образования и дает ряд предложений по их решению. Кроме того, в статье содержится общая характеристика правовой системы Республики Корея.

**I. General**

The Republic of Korea (hereinafter “Korea”) is located in the East Asia. The Korean Peninsula is divided into two parts; South Korea and North Korea. The Korean Peninsula is connected to the north-eastern part of mainland China, and it is surrounded by ocean along the coastline. The east coast of the Korean Peninsula faces the west coast of Japan while the west coast of it faces the east coast of China. As of June 30, 2015 Korea had a population of 51,431,100 among which Seoul as the capitol city has a population of 10,1078,850. Almost all the people have a single origin, the Korean even though the number of peoples from foreign country is increasing.

Historically, the Korean government maintained a closed-door policy against the foreign countries. In the late 19th century, The Chosun Dynasty reluctantly gave up the closed-door policy and started to open its door in 1876. Japan invaded Korea and Korea became part of Japan in 1910. Modern style of legal system was introduced in Korea during Japanese occupa-

tion. When Korea became independent from Japan in 1948, Korean people chose an American-style presidential system rather than restoring the previous kingdom system according to the Korean Constitution. The president is the chief of government and a representation of Korea. 299 representatives are elected by general election every four years and they comprise the Parliament. The Korean Supreme Court and lower courts are set up by the Korean Constitution. The administration, the legislature and the judicature are separate and independent in Korea by the Korean Constitution. The Ministry of Justice is in charge of the enactment, maintenance and revision of laws such as Civil Code, and the bar exam.

Korean economy enlarged the scale and it obtained the membership to the OECD in December, 1996. The economic development continued and it accomplished the status of the 10<sup>th</sup> largest country in terms of trade volumes. It also boasts of top raking in terms of ship building and 6<sup>th</sup> largest country of ship owning. Along with the economic development, legal disputes also increased. One of symbolic events reflecting these increases of social demand for legal professions was the increase of number passing bar examination. Korean government decided to increase the number of passer from 100 to 300 in 1981. Furthermore, it also gradually increased from 300 to 1000 in 2001. In order to fulfill the social demand for better educated legal professions with the varieties of background, the Korean government adopted American style law school system in 2007 and its operation started in 2009.

The author would like to introduce the differences between the new legal education system and the old system. The author also presents several problems facing in the new law school system and submits several suggestions<sup>1</sup>.

## **II. Overview of Korean Legal System**

### **1. Court System**

Korea maintains three instance courts system. Legal disputes are dealt at the District Court as the first instance court. Parties in disputes are entitled to make an appeal at the High Court as the second court. It is important to understand that the High Court is not the first instance court in

---

<sup>1</sup> The author has experience of studying at the faculty of law in Korea and a law school in the US (University of Texas at Austin LLM Course).

Korea, unlike UK or some other jurisdiction. The Korean Supreme Court located in Seoul, the capitol city of Korea, functions as the third and final instance court. Korea maintains five High Courts at Seoul, Pusan, Daegu, Taejon and Kwangju. The Patent Court of Korea, a kind of High Court, as the appellate-level court established in 1998. There is no jury trial in Korea but Korea recently adopted a very similar system to the jury trial in a criminal case. The first and the second instance courts function as the fact finder whereas the Supreme Court deals with only legal issues.

In addition to the normal court system, the constitutional court has been introduced by the Korean Constitution in 1988. It deals with the constitutionality of laws. Where the constitutional court governs the law at special issues of whether it is against the Korean Constitution, it has the power to announce that the law is null and void, if it contradicts the Constitution.

## **2. Korean Laws**

Korean law is based not on common law, but on the continental law like Japan and China. The Korean laws origins of which are German and French law are codified. For example, Korean laws relating to the legal matters involved in transport are codified in the Korean Civil Code and Korean Commercial Code. Theoretically, the precedents rendered by the Korean Supreme Courts do not bind the lower courts. In this sense, the judgments by the court are not regarded as the source of the law. However, the precedents, in practice, affect the decision of the lower court.

## **3. Korean Legal Education System**

The Korean government has selected judges, prosecutors, and lawyers through bar examination supervised by the government (Ministry of Justice). Almost all of the successful candidates graduate from the Faculty of Law. Seoul National University and Korea University are the two most prestigious Law Faculties in Korea. The QS World Ranking placed the Seoul National University and Korea University on 41<sup>st</sup> and 54<sup>th</sup> respectively in 2015. Successful candidates in the bar examination are educated for two years by the Judicial Training Institute operated by the Korean government.

In 2007, the Korean government passed the law for the purpose of reforming legal experts training system. Under the new system, the candidates for legal experts are required to attend the School of Law for three years after

completing a bachelor degree. The Schools of Law as the successor of the Judicial Training Institute are in charge of training legal experts.

#### **4. Korean Legal Professions**

The definition of legal professions in Korea includes judges<sup>1</sup>, prosecutors<sup>2</sup>, lawyers<sup>3</sup>, professors in law<sup>4</sup>, and person in charge of law department in a general company. Judges are the most prestigious selection from the graduate of Legal Training Institute. The lawyers working for the big law firms such as Kim & Chang are one of most favored occupation in Korea. Prosecutors are also attracted to the new holder of bar license. The lower ranking graduates start practicing law as soon as they graduate from the Legal Training Institute. All the legal professions except the law professors must obtain the bar license through the bar exam which is very competitive and thus difficult to pass in Korea. Professors teaching law in the faculty of law or law school are treated differently from the other legal professions. To become the law professors, the bar exam or bar license is not necessarily required. They need to have different qualification known as the doctor or PH D in law. Most of professors do not possess the bar license. However, all professions of law such as the judge, prosecutors and lawyers are once students under the supervision of the law professors. Therefore, they are highly respected by the other legal professions and the general Korean community as well.

### **III. Old Education System for Legal Professions**

#### **1. Requirement for taking bar exam**

Under the old system, legal education at the university is separate matter from the raising and selection of legal professions. There is requirement for the candidate to take bar exam in Korea. Even without attending the bachelor course, a candidate is eligible for taking bar exam<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>Currently, total numbers of Judges in Korea are about 2700.

<sup>2</sup>Currently, total numbers of prosecutors in Korea are about 1900

<sup>3</sup>Currently, total numbers of lawyers in Korea are about 17000.

<sup>4</sup>Currently, total numbers of law professors in Korea are about 1700 in 105 universities (85 law faculties and 25 law schools).

<sup>5</sup> Former President Mr. Roh is a good example. He graduated a High School and did not attend at the university. However, he successfully passed the bar exam and became a lawyer after a year service as the judge.

## **2. Preparation for bar exam**

Most of successful candidates come from several famous universities such as Seoul National University and Korea University. Anybody who wanted to join the legal professions such as judge, prosecutor and lawyer is required to enter the faculty of law at one of faculty of law in the University such as SNU or KU. There were about 100 faculties of law with total students of 15,000 in Korea. After 4 years of study in law, the students applied for the bar exam. About 2 or 3 percent among all students who attended the faculty of law were granted admission to pass the bar exam per year. As late as 2001, only 1000 candidates were allowed to pass the bar exam. The bar exam took place once every year.

## **3. Bar exam**

Bar exam is composed of the first exam and the final exam. The first exam is conducted in multiple choices format. The subjects include Constitutional law, Civil law, Criminal law. The test took only once a year. About 3000 students passed the exam every year in the first exam. Those who passed are entitled to take the final exam twice. In the final exam, students are required to take the exam of essay test. The subject for the final exam includes constitutional law, civil law, criminal law, administration law, commercial law, civil procedural law and penal procedural law. About 1000 candidate were passed the exam until 2010.

## **4. Training at the Judicial Training Institute**

The successful candidates are entitled to join the legal training for two years at the Korean Judicial Training Institute. Almost all of instructors are member of judges, prosecutors and practicing lawyers. Korean government tried to teach the future judge, prosecutor and lawyer based on the practice. The training course is composed of four semesters in two years. For the three semesters, the learning is theory-based in the class. For the last semester, they are sent to the practice such as the court, prosecutor's office and other facilities for training. They have the status as a civil servant. The candidate's rankings in the Institute are very crucial for their future life as legal professions. The judges, prosecutors and practicing lawyers in the large law firm such as Kim & Chang are the most preferred

occupations. Through the legal education in the same institute, they are educated as the legal experts with homogenous expertise and high quality.

### **5. Call for changes**

Because the practicing lawyers seemed very attractive, many young students wanted to become a lawyer. The students who did not attend the faculty of law such as the students majoring Engineering took part in the preparation for passing bar examination. About 300 among 1000 successful candidates came from non-faculty of law students. These students prepared the bar examination at the private legal course. The professors from Engineering department and other disciplines had complained about these peculiar phenomenon. There were arguments that they lacked legal and moral background required by the legal profession because they did not attend the full program at the faculty of law.

There were split of views among law faculties that only student who majored in faculty of law should be allowed to take bar examination. In addition, several commentators argued that the future legal professions should have specialty to cope with the complex societies. They illustrated US law school system as a good model. Under the US law school system, the applicants who graduated different disciplines from the law attend the law school. The law school graduates have two specialties such as the law and their major in the bachelor course in the US law schools. Many policy makers including law makers started to show interest in the US law school system.

## **IV. New Education System for Legal Professions**

### **1. Enactment**

The Korean law makers suddenly passed the law named as “Act for Establishing Law Schools (hereinafter “the Act”) to abolish old legal education system in 2007. The main targets of the enactment were followings:

(1) Newly established school of laws should start operation, substituting the then legal education system as of 2009. The new law schools should give up the faculty of law when it is selected as the law school (Art. 8(1)). The other remaining faculties of law will maintain its current status as it is.

(2) Only the graduates from the new law school are eligible for taking bar exam. The graduates from the faculty of law are not allowed to

take bar exam unless they graduate from the law school. However, the current bar exam continues until 2017 for the benefit of current students in the faculty of law.

(3) Only the students with any bachelor degree are allowed to enter into the law school (Art. 22) and they should attend three years course (Art. 18(2)). Completing the course, they will receive the Master of Law degree (Art. 18(1)).

(4) At least 20 % of faculty members should be filled with the legal professions with actual practicing experience over 5 years (Art. 16(4)). In other words, pure academics should not cover over 80% of the total faculty members.

(5) One third of total entrees for a law school should be filled by the non-law faculty graduates every year (Art. 26(3)). For example, Korea University School of Law has total capacity of 120 students per year. At least 40 students are allocated for the non-law faculty graduates.

According to the new enactment, the then faculty of law should be divided into two. One is the law school, newly designated by the government among the old faculty of law, and the other is the remaining faculty of law. The new law schools were not allowed to maintain the faculty of law together. Therefore, faculties of law in major Korean University were forced to select alternatives. If they become the new law school, the faculty of law should be given up.

## **2. Change of structure for legal education**

### **A. Establishment of law schools**

Almost all of faculties of law prepared for the law school around 2007. Korea University decided, after lengthy discussion, that it should shift to the law school from the faculty of law. As the result of the application of 41 Universities and appraisal for the new law school, only 25 schools were allowed to be the law school<sup>1</sup>. It was the result of the Korean government' taking the regional balance into consideration due to political reason. Finally, Korea University was allowed to become the law school with intake of 120 students a year. It was a big setback from the perspec-

---

<sup>1</sup> One law school has an intake of 150, 6 law schools 120, 3 law schools 100, 2 law schools 80, 2 law schools 70, 2 law schools 60, 5 law schools 50 and 4 law schools 40.



tive of the Korea University faculty of law. It had boasted of the fact that it was the largest university faculty of law with intake of 300 students per year, which is no longer allowed to maintain. The new system does not affect the graduate school system and thus KU still produce Ph D in law.

### **B. Faculty of Law**

The faculty of laws which were not selected as the new law school remained as the current faculty of law. The goal of the faculty of law became obsolete because the fact that a student graduated from the faculty of law does not give them the qualification to take the bar exam under the new system. Only the student who enters into the new law school and completes three years course is eligible for taking bar examination. Most of the faculty of law students had wanted to become a lawyer by studying at the faculty of law under the old system. Therefore, the remaining faculties of law are facing against new challenge to set up new goals. It resulted in the continuous call for the maintaining of old bar exam by these faculties of law, which was planned to be abolished in 2017.

### **C. Faculty members**

To become a lawyer by passing the bar exam was very difficult. The passing rate was about 3%. And thus, young students who wanted to be a professor in the faculty of law did not try to take bar exam. Rather, they entered into the graduate school to obtain Ph D in law. As a result, almost all of law faculty members in Korea were pure holders of Ph. D in law. They did not possess bar license. There had been total separation between legal professors in the faculty of law and other legal professions in Korea. The professors without lawyer's license and thus without experience of practicing law taught the future lawyers at the faculty of law.

However, under the new law school system, the minimum ratio between the pure academics and legal professions is set up by the law. According to the Act, 20% of full faculty member should be filled by legal professions. Consequently, new law schools invited several previous judges, ex-prosecutors and practicing lawyers as the new faculty members.

### **D. Curriculum and Teaching**

The new law school system has three year courses rather than 4 years in the faculty of law. Therefore, the total duration of the study at the law

school is shorter than that in the faculty of law. The number of the class becomes inevitably shorter than that of in the faculty of law<sup>1</sup>.

Furthermore, under the new law school system, the law school faculties should provide training course for the students along with the normal theory-based course. Such training course had been done in the Judicial Training Institute in the old system and thus the judicial training course was no longer needed at the faculty law under the old system. However, under the new system, practical training course becomes combined with the theory-based teaching in the law school together. As a result of these fundamental differences, the professors in the new law school should teach the legal theory and the practicing law to students together within three years.

### **E. Bar Exam**

One of the reasons to adopt the American style law school system was that under the old system the passing rate of bar exam was too low and very competitive and thus, almost all of teaching at the faculty of law focused on helping the student pass the bar exam, and as a result, the other subject which did not fall within the exam subjects was disregarded. There was a consensus that the balanced development of each subject of laws may be achieved through the high passing rate in bar exam under the new law school system.

The Korean government could not successfully persuade the bar association to accept the high passing rate in the new bar exam when the Act was passed in 2007. The compromise between the law schools and Korean bar association is that 75% out of total intake of law schools might be passed the bar exam. In 2012 when the first class graduated, 1500 candidates among 2000 student are allowed to pass the bar exam according to the above compromise plan.

It is no doubt that the passing ratio of bar exam is very high as opposed to that in the old system. However, the cumulated students who failed in the previous exam are accumulated to candidates who take bar exam for the first time. In 2014, total 2292 students took part in the bar examination. About 800 students are accumulated numbers from the previous

---

<sup>1</sup>The student in the law school should obtain 93 credits for three years in order to complete the course. On the other hands, the student in the faculty of law should obtain 140 credits for 4 year. Normally one subject has 3 credits.

exams. As a result, the passing rate of bar exam decreased from 75% of the previous year to 67%. With the fixed rate of 75% of the entering student per year (2000), the passing rate will decrease year after year. It is expected that the passing rate will decrease down to 35%.

Therefore, it is inevitable that the passing bar exam becomes the most important goal of law school education, which does not make the new law school system different or improved from the old system. The law schools changed their policy from well-balanced teaching of all varieties of subjects to teaching only the bar exam related subject these days. Therefore, several subjects which are not classified within the bar exam subjects are not selected in the class by the students and simply neglected. Thus, the main goal of the new system to raise the legal experts with variety of specialty is eroded. International law, maritime law, legal philosophy, law and economics are included in those neglected subjects.

One of other factors to be considered is that major law school competes for the better ranking. Under new legal education system, the best faculties of law lost the positions of previous prestige. First of all, they lost their benefit in terms of numbers of students. For example, Seoul National University law school has only intake of 150 students per year as opposed to intake of 250 students under the old faculty of law system. Korea University law school has only intake of 120 per year as opposed to intake of 300 students under the old system. Yonsei University has intake of 120 per year as opposed to intake of 200 under the old system. Under the old system, Korea University faculty of law produced 150 students passing bar exam every year, while Yonsei University had only 80 students who passed it every year. Now that Korea University and Yonsei University have the same number of intake student, the Korea University no longer enjoys the previous benefit as one of the best faculty of law. Under these new circumstances, law schools competes each other for obtaining better reputation from the public and experts under the new system. Passing rate of the bar exam became one of the good factors in deciding new ranking among the 25 law schools. As a result, every school of law tries to focus on raising the passing rate in the bar examination. This trend distorts the original goal of establishing law school.

### **3. Changes of Curriculum**

#### **A. Advantages**

Although the new law school system faces several criticisms, it shows advantages in the curriculum for the future legal professions.

(1) Under the new system, the numbers of courses for specialty subject of law increased. For example, the Korea University offers 4 maritime law related course such as the general theory of maritime law, laws on the international carriage of goods by sea, marine insurance and ship's collision law as opposed to only one course of general theory of maritime law under the faculty of law. Any student who wants to be a maritime lawyer can select as many as 4 courses and he becomes fully familiarized with the maritime law during his study at law school before he enter into the practice.

(2) The number of English taught courses increased. At least 20 courses should be opened for three years pursuant to the Act. It is understood that the capability of explaining and writing legal terminology in English is very crucial for the future lawyers involved in the international transaction. The English taught course has two categories; the one is the Korean law taught in English and the other is US law taught in English. The Korea University opens about 7 or 8 courses taught in English every semester.

(3) The number of practical courses has also increased. It is the natural and inevitable result of abolishing the Judicial Training Institute when we adopted the law school system. The student who passed bar examination had chance to have legal training for two years in the Institute immediately after passing the bar exam under the old system. Now that it was abolished, the law school itself should carry out the same role as the Institute. One of the main functions of the Institute was to provide the practical training for the future legal professions. Under the old system, the faculty of law carried out only the role of teaching legal theory while the Judicial Training Institute did practical training. Now, under the new system, the law school carries out the two roles together. Each law schools invited judges, prosecutors, lawyers from different specialty with practical experience as legal professions; and open several practical courses. For example, Korea University offers 5 Commercial law courses such as "General Theory of Commercial Transaction", "Company Law", Insurance Law",

“Maritime Law”, “Security Law”. In addition, it also offers “Practical Course for Commercial Law”. In this course, the student has a chance to apply legal theory for solving commercial law problems in practice.

### **B. Disadvantages**

However, the disadvantage of new law school in terms of curriculum also appears.

(1) This is a three years course rather than four years course under the old system. Therefore, students do not have enough courses for basic law such as civil law, criminal law, constitutional law and commercial law. Compared with a lawyer who just obtained the bar, the graduate from the law school with non-law related bachelor degree is in a very weak position in terms of legal expertise. The former has at least 6 year study of law before it obtained the bar license. The latter is allowed to obtain the bar license just for 3 three years. Of course, it has an expertise in the different area from the law through 4 years study at the bachelor course. There is a criticism that the law school graduate’s overall ability is lower than that of lawyer from the old system.

(2) The other problem which the law schools face in Korea is that two different types of students study together at the same class. There are two tracks for entering the law school; the one is graduates from the remainder of faculties of law and the other is graduate from non- faculty of law. The former students have already known the basic concept of law. However, the latter students do not have pre-knowledge on the law. The grading for the class is assessed without any consideration of this kind of difference of background among students. As a result, the former is in favored position. We should solve the problem of treating different level of students in terms of law equally. The Japanese law school has a good policy that the student from the faculty of law is allowed to finish the law school course only for 2 years as opposed to 3 years for students from non-faculty of law.

## **V. Challenges under new system**

### **A. Future Academics**

Korea is a country with civil law tradition. Laws are codified and thus interpretation of the provisions in the code is very important. In addition, laws

have hierarchies and thus the systematical interpretation of law approach is also required. In this respect, it is understood in Korea that law professor's specialty as an academic is different from other legal profession's specialty. Law professors for teaching and researching have been raised in the graduate school. Almost all of them do not possess lawyer's license. It is understood that the law professors do not need to pass the bar exam because the study for becoming law professors is different from that for the passing bar exam.

The law school is a kind of occupational school rather than of academics. Almost all of student select law school to become lawyer, which resulted in the sharp decrease of the number of students aspiring future law professor under the new law school system in Korea.

Under the old system, in order for a student to obtain the Ph. D in law, study of the law for 9 years, at least, were required; 4 years study of the law at the faculty of law, 2 years master of law course and 2 years course work for the doctor. Finally, one more year is required to prepare for the doctor thesis.

However, under the new system, the faculty of law no longer exists in 25 school of law including Seoul National University and Korea University. Therefore, a candidate can obtain the Ph. D in law in the Korea University only for 6 years under the new system instead of 9 years under the old system. Because he obtains the master of law when they graduate the school of law, they are eligible for entering into the doctor course under which they can obtain Ph. D with 3 more year's study.

Several academics worry about the decrease of numbers of candidates for future law professors and shortened period of the study of law. There is a strong argument that Korea may well allow to restore the faculty of law course in the law school. If we restore the bachelor of law course, we believe that we can raise high quality law professor just like in the old system. There is a call for taking example of Japan into consideration seriously which allows the law schools to operate the faculty of law as the bachelor course in conjunction with the law school.

### **B. Candidate eligible for taking bar exam**

One of controversy in Korea is whether only graduates from the law school are eligible for taking bar exam or not. Under the current Act, the

above is affirmative as of 2017. There is strong argument that it is against the Korean Constitution which allows the Korean people to have freedom to select any occupation without any limitation. One of the practical reasons to support the argument is that the graduates from the faculty of law are not eligible for taking bar exam if it is not the graduate of the law school even though they studied law for 4 years. The proponent for the law school system argues that if the graduate from the faculty of law is allowed to become the lawyer directly from taking bar exam, the law school system will be collapsed easily because the dual bar exam systems will be in conflict.

### **C. Sustainability of small size school of law**

When the law school system was inaugurated in 2009, the total intakes of 2000 students were distributed to as many Universities as 25 schools. Due to political reasons, too many schools with small number of intakes were permitted as a law school. It was the result of a political compromise. Balanced development of Korean society between Seoul as the Capitol city and other area of Korean peninsula was accepted as the rationale behind such political decision.

This compromise resulted in the emergence of small size law schools. The capacity of the student for a law school ranges from 150 to 40 students. 4 schools of law are allowed to accept only 40 students per year. However, that school should possess about 20 law professors according to the Act (Art. 16). Because the number of students is too small, their tuition does not meet payroll of the professors. The deficits are accumulating every year and it is filled by the tuition fees from other neighboring departments in the University. It seems that the critical moment when the small law schools will be forced to give up the operation of the law school due to financial difficulties will materialized soon. The deans from several small law schools called for financial assistance from the government. However, the government rejected it because the law school does no longer raise civil servants such as judges, and prosecutors, which is different from the old system.

### **D. Raising future professions with variety of specialty**

One of advantages of the law school system is that students with variety of specialty are allowed to enter into the school to be qualified as a

lawyer. In order for the law school to raise them as a specialist, the related subject of law should be offered and student should select them as an elective. Under the current pattern of teaching focusing on the bar exam, the specialty subjects may well be disregarded and neglected. Fortunately, the grading system became relaxed in 2014 so that the student has incentive to select the specialty subject such as maritime law.

One of the goals establishing the law school is to raise competitive lawyers who are able to compete foreign lawyer in order to protect Korean interests. English taught course are required to raise such students. The law imposes upon the law school to offer at least 20 subjects taught in English each year. Most law school makes cooperation agreement with foreign school of law to help students be more globally-rounded. Internships in the foreign law firm are very popular in Korea University. Singapore and Hong Kong are very popular countries to provide such internship opportunity for the students. They have advantage in providing English law for the students. English law has been adopted as the governing law in international shipping and construction contract worldwide.

### **E. Conclusion**

Korea is a country with codified law like Russia. Even though Korea adopted American style new law school system, our legal system based on continental law is intact without change. Faculty of law will no longer exist in 25 law schools in Korea as of 2017. The legal education for professions has been carried out by the law schools since 2009. Without attending at the law school, even the graduates from the faculty of law are not eligible for taking bar examination. The role of the remaining faculty of law has been reduced sharply since the adoption of the law schools in 2009.

From the perspective of legal education, we Korean law professors at law schools and faculties of law together are facing both aspects of positive and negative result of new law school system. One of advantage in the new system is that we are able to produce legal professions with varieties of specialties which were raised at their bachelor's course. On the other hand, one of the disadvantages is that the duration of study for three years in the law school under the new system is too short for the student to be-



come fully qualified lawyer. How to raise future law professors is also another challenging task to the law professors under the new system.

By increasing the number of passing bar exam several negative issues such as short duration of study at the law school, unwelcoming attitude of student on the specialty programs and difficulty in raising future law professors can be solved. By selecting graduates from remaining faculty of laws as many as possible in the selection procedures for candidate in the law school the decreased function of the faculty of law will be reinforced once again. The peaceful co-existence of 25 law schools on one hand and remaining faculties of law on the other hand is another importance task which law professors are facing in Korea.

---

---

Секция 1

**Перспективы развития юридической науки,  
практики и образования  
в Азиатско-Тихоокеанском регионе**

Section 1

**Prospects for the development of legal science,  
practice and education in the Asia-Pacific region**

---

---

**А.Ф. Алгазина**

*Аспирант кафедры государственного  
и муниципального права юридического факультета  
Омского государственного университета  
имени Ф.М. Достоевского,  
anna\_masalab@mail.ru*

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
В СФЕРЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY  
IN THE SPHERE OF SELF-REGULATION:  
PROBLEMS AND WAYS OF THEIR NEGOTIATION**

The article is devoted to the introduction of administrative responsibility in the sphere of self-regulation. Analyzing the provisions of Administrative Offences Code of the Russian Federation, the author comes to the conclusion that at the present time, the responsibility of self-regulatory organizations resolved insufficient, and proposes to supplement the Administrative Offences Code of the Russian Federation article providing responsibility of self-regulatory organizations for non-performance or im-

proper performance of duties to monitor the implementation of members of self-regulatory organization of entrepreneurial or professional activity.

Становление юридической ответственности за неисполнение саморегулируемыми организациями установленных законодательством обязанностей является необходимым условием их осуществления. При этом вопрос об административной ответственности саморегулируемых организаций является одним из наименее разработанных в правовой науке, а также недостаточно регламентированным в законодательстве.

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит единственную статью, устанавливающую составы правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации могут быть привлечены к административной ответственности: ст. 14.52 КоАП РФ. Данной статьей установлена ответственность саморегулируемых организаций за нарушение обязанностей по раскрытию информации. Ответственность за нарушение иных обязанностей саморегулируемых организаций КоАП РФ не предусмотрена.

Министерство экономического развития РФ подготовило проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который в настоящее время размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Статьей 3 разработанного Минэкономразвития проекта Федерального закона предлагаются изменения в КоАП РФ: статья 14.61 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность саморегулируемых организаций за нарушение законодательства. На наш взгляд, предлагаемая разработчиками проекта статья нуждается в серьезной доработке.

Так, в ч. 1 ст. 14.61 КоАП предусматривается ответственность за уклонение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, от ведения реестра членов саморегулируемой организации или ведение такого реестра с нарушением требований законодательства о саморегулируемых организациях. В литературе отмечает-

---

<sup>1</sup>URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=20508> (дата обращения: 03.09.2015)

ся, что при такой формулировке состав нарушения позволяет уйти от административной ответственности под различными предлогами и предлагается установить ответственность за неведение реестра членов СРО в виде исключения некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в связи с существенностью данного нарушения<sup>1</sup>.

Ч. 2 ст. 14.61 КоАП предлагается ввести ответственность за неисполнение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, обязанности по ведению или хранению дел членов саморегулируемой организации. Вместе с тем, ни Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>2</sup>, ни проектом изменений в него, ни отраслевыми законами, за исключением ст. 55. 6 Градостроительного кодекса РФ<sup>3</sup>, обязанность по ведению и хранению дел членов СРО не предусмотрена. В этой связи введение ответственности за законодательно не установленную обязанность является преждевременным.

В ч. 3 ст. 14.61 КоАП РФ разработчики законопроекта предлагают установить ответственность за несоблюдение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требований законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в части осуществления контроля за деятельностью своих членов.

На наш взгляд, установление ответственности за несоблюдение законодательства в части осуществления контроля за деятельностью своих членов только для СРО с обязательным членством выглядит нелогичным, поскольку разработчики законопроекта закрепили функцию по контролю за соблюдением членами СРО не только внут-

---

<sup>1</sup> Разбираем поправки к закону о СРО: Административная ответственность // Информационный портал «Все о саморегулировании». [Электронный ресурс] URL: <http://www.all-sro.ru/articles/razbiraem-popravki-k-zakonu-o-sro-administrativnay> (дата обращения: 03.08.2015)

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

ренных стандартов и правил, но и требований законодательства и за саморегулируемыми организациями с добровольным членством.

Немало вопросов можно задать разработчикам проекта изменений в Закон о СРО и с точки зрения юридической техники. Имеющаяся в КоАП РФ ст. 14.52 называется «Нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации», предлагаемая Минэкономразвития ст. 14.61 называется «Нарушение законодательства о саморегулировании». Соответственно, предусмотренные ст. 14.52 составы либо необходимо включить в общую норму о саморегулировании, либо, следуя изначально избранному законодателем подходу, ответственность за нарушение каждой из обязанностей СРО закреплять в отдельной статье.

Баймуратова З.М. предлагает дополнить КоАП РФ статьей 14.36: «Неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей».

Неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей, установленных федеральными законами и (или) федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность,

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч пятисот рублей до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, перечень обязанностей саморегулируемой организации достаточно обширен. Последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения одной обязанности СРО могут быть не равноценны последствиям неисполнения или ненадлежащего исполнения какой-либо иной обязанности. В этой связи формулировать диспозицию статьи настолько широко нецелесообразно.

Одной из важнейших функций СРО является осуществление контроля за соблюдением их членами норм и правил, при этом в настоящее время данная функция осуществляется неэффективно, в том числе по причине отсутствия какой-либо ответственности СРО за ее

---

<sup>1</sup> Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С.157.

неисполнение или ненадлежащее исполнение. Особенно это актуально для СРО с обязательным членством, которые в силу положений отраслевых законов<sup>1</sup> осуществляют контроль не только за соблюдением стандартов и правил, но и законодательства Российской Федерации в области профессиональной деятельности. На основании всего вышеизложенного, считаем необходимым дополнить КоАП РФ статьей 14.52.1 следующего содержания:

«14.52.1 Нарушение саморегулируемой организацией обязанности по контролю за осуществлением членами саморегулируемой организации предпринимательской или профессиональной деятельности

1. Неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, обязанности по контролю за осуществлением членами саморегулируемой организации предпринимательской или профессиональной деятельности влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей».

В административном законодательстве Российской Федерации отсутствует ответственность за осуществление предпринимательской или профессиональной деятельности с нарушением требований об обязательном членстве в саморегулируемых организациях.

Исключением является лишь сфера строительства и реконструкции объектов капитального строительства, поскольку ч. 1 ст. 9.5. КоАП РФ предусмотрена ответственность за осуществление данной

---

<sup>1</sup> См., например, ст. 22 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», ст. 17 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

деятельности без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство.

В связи с этим считаем необходимым изложить ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ в новой редакции:

«2. Осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), а равно без членства в саморегулируемой организации, если такое разрешение (такая лицензия), членство обязательно (обязательна), -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой; на должностных лиц – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой».

Таким образом, становление системы саморегулирования в Российской Федерации продолжается. При этом установление административной ответственности в сфере саморегулирования является одним из основных направлений совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

**Ю.В. Благов**

*Соискатель кафедры государственного  
и муниципального права юридического факультета  
Омского государственного университета  
им. Ф.М. Достоевского,  
u.blagov@mail.ru*

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ:  
ОТ РЕФОРМ АЛЕКСАНДРА II  
ДО МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2014-2015 ГГ.**

**THE SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA DURING THE PERIOD  
OF THE REFORMS OF ALEXANDER II  
UNTIL MUNICIPAL REFORM 2014-2015**

The article is devoted to the genesis of self-government in Russia during the period of the great reforms of Alexander II until present time. The author concludes that there is no single predetermined model of a relationship of state and local governments, which indicates the absence of long-term state strategy of development self-government.

Согласно преобладающей в науке муниципального права точке зрения, о формировании местного самоуправления в России можно говорить только со второй половины XIX века, после проведения буржуазно-демократических реформ. Именно с проведением крестьянской реформы 1861 года, земской 1864 года и городской 1870 года реформ стало возможным становление местного самоуправления<sup>1</sup>.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II стали наиболее значимым этапом развития местного самоуправления в до-революционной России. Реформы преследовали цель децентрализации управления и развития начал местного самоуправления. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января

---

<sup>1</sup>Костюков А.Н. Введение в муниципальное право. – Омск: Омский госуниверситет, 2002. С. 11.



1864 г.<sup>1</sup> в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания и избираемые ими земские управы.

Уездное земское собрание состояло из земских гласных, избираемых уездными землевладельцами, городскими и сельскими обществами. Для участия в выборах необходимо было преодолеть земельный и имущественный цензы. Сельские общества (крестьяне) участвовали в выборах на нецензовой основе. Губернское земское собрание также состояло из гласных, избираемых уездными земскими собраниями из своего состава. Земства наделялись исключительно хозяйственными, а не государственно-властными полномочиями.

Организация городского самоуправления определялась Городовым положением от 16 июня 1870 г.<sup>2</sup> и была основана на тех же принципах, что и земское самоуправление. В 509 городах были созданы новые органы управления – городские думы, которые избирались сроком на четыре года. Постоянно действующим органом думы была городская управа, состоявшая из городского головы и двух членов. Отличительной особенностью городского самоуправления являлся его бессловный характер.

Земские и городские органы самоуправления не подчинялись местной правительственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице Министра внутренних дел и губернаторов. Местная правительственная администрация сохранялась.

Александр III провел земскую и городскую контрреформы. Были утверждены новые Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.<sup>3</sup> и Городовое положение 1892 г.<sup>4</sup>. Оба положения носили явно реакционный характер и были направлены на усиление позиций государства в местном управлении.

Правительственная администрация в лице губернатора осуществляла надзор за земским и городским самоуправлением. Губернатор утверждал (либо не утверждал) в должности членов управ и представлял

---

<sup>1</sup>ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXIX. N 40457.

<sup>2</sup>Свод законов Российской империи. Т. II. Изд. 1892. С. 26.

<sup>3</sup>ПСЗ. Собр. 3. Т. 10. N 6927.

<sup>4</sup>ПСЗ. Собр. 3. Т. 12. N 8708.

на утверждение министру внутренних дел председателя губернской земской управы и городских голов губернских и областных городов.

Специальным органом административного надзора за земскими и городскими органами самоуправления являлись губернские по земским и городским делам присутствия. Губернатор контролировал принимаемые присутствиями решения.

Городовое положение 1892 г. урезало избирательное право для горожан, уменьшив число избирателей в 6 – 8 раз. Реформы 1890 – 1892 гг. отбросили устройство местной власти в России далеко назад и внесли такое вмешательство в местные дела со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство. Итогом контрреформ стали тяжелейшие социальные потрясения, перенесенные Россией в начале XX века, последствия которых не изжиты и по сей день<sup>1</sup>.

Попытку провести реформу земского и городского самоуправления предприняло Временное правительство. 21 мая 1917 г. был принят закон о земской реформе. В дополнение к уже существующим губернскому и уездному земствам Временным положением от 17 мая 1917 г. создано волостное земское управление, 15 июля 1917 г. принято Положение о поселковом самоуправлении. Беспрецедентное развитие получило законодательство о выборах в органы городского самоуправления. Огромный прогрессивный потенциал этих нововведений не был в полной мере реализован.

После октября 1917 г. был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления. Идее местного самоуправления противопоставлялась концепция власти и управления на основе принципа единства системы Советов как органов государственной власти и принцип демократического централизма, в соответствии с которыми местные Советы являлись лишь частью иерархической пирамиды органов государственной власти и предназначались для проведения на местах общегосударственной политики.

---

<sup>1</sup>Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепила и систематизировала сложившуюся организацию власти. Всю систему Советов возглавлял Всероссийский Съезд Советов. В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. к местным органам власти относились областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. В городах и сельских поселениях образовывались Советы депутатов и их исполкомы. Право избирать и быть избранным в Советы депутатов предоставлялось независимо от вероисповедания, национальности, оседлости, однако лица, использующие наемный труд и некоторые другие категории, связанные с прежним режимом, такого права лишались. Городские и сельские Советы избирались непосредственно населением. Съезды Советов формировались на основе многостепенных выборов.

После принятия Конституции СССР 1936 г.<sup>1</sup> и Конституции РСФСР 1937 г.<sup>2</sup> все Советы в РСФСР и в других союзных республиках стали формироваться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Система съездов Советов упраздняется. На местах существовали три звена местных Советов: областные (и соответствующие им по уровню) Советы; районные, городские Советы; сельские (поселковые) Советы депутатов трудящихся. Вводится система двойного статуса исполкомов – это органы соответствующего Совета и вместе с тем исполнительные и распорядительные органы государства<sup>3</sup>.

Конституция СССР 1977 г.<sup>4</sup> и Конституция РСФСР 1978 г.<sup>5</sup> сохранили уже сложившуюся систему организации власти на местах. Однако все Советы стали именоваться Советами народных депутатов.

Первым советским законом о местном самоуправлении стал Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>6</sup>. Закон отменил принцип двойно-

---

<sup>1</sup> Известия ЦИК СССР и ВЦИК, N 283, 06.12.1936.

<sup>2</sup> ИПС Консультант Плюс.

<sup>3</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2010. С. 105.

<sup>4</sup> Ведомости ВС СССР. 1977. N 41. Ст. 617.

<sup>5</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.

<sup>6</sup> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. N 16. Ст. 267.

го подчинения исполнительных органов местного самоуправления Советам своего уровня и вышестоящим исполкомам.

Реальным началом развития местного самоуправления в России послужило принятие Закона РСФСР от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>1</sup>. В систему местного самоуправления были включены представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, органы управления – местные администрации и главы местных администраций, пришедшие на смену исполкомам.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. закрепила важнейшие исходные начала организации и деятельности местного самоуправления в России. Конституция РФ закрепила самостоятельность местного самоуправления (статья 12). Согласно этой же статье Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Государство признало местное самоуправления самостоятельной формой народовластия. Положения о самостоятельности местного самоуправления получили развитие в главе 8 Конституции РФ. Были закреплены основы компетенции и организации местного самоуправления, финансовые и экономические основы, а также гарантии местного самоуправления.

Конституционные положения нашли отражение и развитие в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Закон подвел определенный итог в осмыслении проблем местного самоуправления в России, закрепил общие нормы и основные направления развития законодательства о местном самоуправлении и послужил одним из наиболее важных факторов, обеспечивших вступление России в Совет Европы, подписание и ратификацию Европейской хартии местного самоуправления.

Следующим этапом развития местного самоуправления в России стало принятие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

---

<sup>1</sup>Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.

ской Федерации»<sup>1</sup>. В Законе затронуты важнейшие вопросы государственно-правового развития России: разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями; территориальной организации местного самоуправления; муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения; местных финансов; статуса органов и должностных лиц местного самоуправления, а также многие другие проблемы. Главная особенность Закона – детализированность нормативно-правового регулирования большинства вопросов местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. начал подвергаться серьезным изменениям с 2004 года, то есть фактически с момента его принятия. Поправки следовали одна за другой, и уже к 2012 году общее число внесенных в Федеральный закон от 06.10.2003 г. изменений превысило 200<sup>2</sup>. Апофеозом этого процесса стала муниципальная реформа 2014 – 2015 гг., которая направлена на беспрецедентную в современной российской истории централизацию и унификацию местного самоуправления.

Таким образом, процесс становления и развития местного самоуправления в России был длительным и противоречивым. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в России развивались не по единой заранее заданной модели, а скорее по принципу маятника.

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup>Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Разграничение регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере организации местного самоуправления (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2012. N 2. С. 22.

**Л.А. Голованов**

*Аспирант юридического факультета  
им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
lev.golovanov@hotmail.com*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

### **THE CORPORATE GOVERNANCE IN CREDIT INSTITUTIONS**

The level of development of corporate governance, especially in credit institutions, is one of the most important factors for the stable functioning of the entire economic system. This article examines the theoretical and legal foundations of the institute of corporate governance in credit institutions. Special attention is paid to the peculiarities of corporate governance in credit institutions. The author studies the negative effects of poor corporate governance in credit institutions.

В последние годы тематика, связанная с корпоративным управлением, является предметом активного обсуждения в профессиональных кругах. Актуальность данной темы объясняется ее важностью для общественных и экономических отношений в рыночной экономике Российской Федерации. Стоит отметить, что многие работы, изучающие данную тематику, в основном посвящены экономическим вопросам корпоративного управления<sup>1</sup>, вместе с тем, можно говорить и о наметившейся тенденции изучения данного института учеными-правоведами.

Необходимо обратить внимание на то, что кредитные организации как особые участники экономических отношений помимо своих прямых функций выполняют и многочисленные публичные функции, которые отвечают как экономическим интересам самой кредитной организации, так и государства в целом. В связи с этим одной из наиболее важных задач корпоративного управления является обеспе-

---

<sup>1</sup>Ивашковская И.В. Проблемное поле корпоративного управления: исследовательские идеи и результаты // Экономическая наука современной России. 2008. № 1. С. 132.

чение качества защиты интересов собственников кредитной организации, ее клиентов, кредиторов и вкладчиков от постоянно увеличивающихся рисков. Именно поэтому уровень развития корпоративного управления, прежде всего, в кредитных организациях, является базовым фактором для стабильного функционирования всей экономической системы государства.

Проблемы корпоративного управления в кредитных организациях стали предметом изучения специалистами сравнительно недавно. «Еще несколько лет назад интерес надзорного органа к системе корпоративного управления в банке, как к объекту регулирования, был для кредитной организации если не новостью, то не совсем привычным делом. Сейчас тот факт, что основные элементы системы корпоративного управления в той или иной степени открыты для банковского надзора не вызывает особого удивления. Как свидетельствует и российский, и международный опыт, без анализа и понимания системы корпоративного управления в банке надзорный орган рискует оказаться в плену малозначащих цифр»<sup>1</sup>.

В силу специфики банковской деятельности, ранее доминировала роль банковского надзора, учитывая, что банковское регулирование все больше делает акцент на риск ориентированном подходе, изучение особенностей корпоративного управления в кредитных организациях представляется все более актуальным.

В целях повышения эффективности и стабильности банковской системы, ключевое значение приобретает совершенствование системы корпоративного управления в кредитных организациях. Развитие корпоративного управления должно быть нацелено на достижение увеличения прозрачности кредитных организаций и проведение адекватной оценкой потенциальных рисков в целях обеспечения защиты законных интересов всех лиц, связанных с банковской деятельностью. Качественный и высокий уровень развития корпоративного управления, является одним из наиболее существенных факторов

---

<sup>1</sup> Галкина М.В. Экономические и правовые основы функционирования банковского сектора Российской Федерации / М.В. Галкина, С.Л. Ермаков, Е.Е. Фролова, О.А. Ястребов. Научно-практическое издание. Иркутск. 2011. С.132

формирования доверия граждан и организаций, размещающих свои денежные средства в кредитных организациях, а также многочисленных контрагентов и инвесторов на рынке ценных бумаг, к кредитным организациям, что особенно актуально в периоды экономических кризисов и замедления темпов роста экономики.

Вопросы корпоративного управления для российских коммерческих банков крайне важны. Для целей регулирования банковского сектора и нивелирования микроэкономических предпосылок банковского кризиса регулирующий орган должен получить уверенность и гарантию, что механизм корпоративного управления в кредитной организации будет работать в продуктивном направлении – позитивном с позиции развития конкретного банка, а также в русле основных тенденций развития экономики и банковского сектора<sup>1</sup>.

Введение цивилизованного корпоративного управления в российский банковский сектор требует разрешения целого ряда дискуссионных вопросов, начиная от формирования нормативной базы, адекватной международной, разрешение вопросов об отечественных корпоративных стандартах, а также глубокого исследования вопросов дальнейшей разработки требований к руководству и участникам банка, управленческой информации и оценки результатов, взаимодействия и мотивации<sup>2</sup>. Кроме того, следует отметить, что основные проблемы корпоративного управления для российского банковского сектора связаны не столько с качеством законодательства, сколько с отсутствием длительной практики корпоративных отношений, в связи с чем традиции корпоративного управления еще только формируются<sup>3</sup>.

В течение последних нескольких лет становится все более заметным прогресс в сфере корпоративного управления в отечественных кредитных организациях. Представляется справедливым мнение

---

<sup>1</sup> Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. . Основы внутрибанковского антикризисного управления и регулирования банковских рисков//Известия ИГЭА. 2011. № 6 (80), С. 55; Ермаков С.Л. Фролова Е.Е. Банковские кризисы – неотъемлемые результаты деятельности банков в условиях рыночной экономики//Финансовая жизнь. 2012. № 2. С. 56; Ермаков С.Л., Фролова Е.Е.. Банковские кризисы: факторы, сценарии и политика противодействия//Известия ИГЭА. 2010. № 4 (72). С. 113.

<sup>2</sup> Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Основы внутрибанковского антикризисного управления и регулирования банковских рисков//Известия ИГЭА. 2011. № 6 (80). С. 55.

<sup>3</sup>Галкина М.В. Указ. соч. С.132.



о том, что уровень корпоративного управления отечественных кредитных организаций еще не в полной мере соответствует ведущим мировым практикам, однако необходимо отметить, что за последние несколько лет качество корпоративного управления существенно улучшилось, в том числе и благодаря активному применению кредитными организациями рекомендаций признанных зарубежных организаций, к ряду которых относится, в том числе Организация экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) и Базельский комитет по банковскому надзору.

Совершенствование корпоративного управления в кредитных организациях, в настоящее время представляется особенно актуальным, учитывая нарастающий характер воздействия внешних экономических факторов и ограничений, с которыми кредитные организации сталкиваются на постоянной основе.

Корпоративное управление существенно влияет на эффективность работы организации несколькими способами. Так, при реализации качественного корпоративного управления организации значительно проще привлекать капитал из внешних источников финансирования. Также, необходимо отметить, что при должном корпоративном управлении, совершенствуется деятельность организации путем более эффективного распределения ресурсов, и соответственно снижения потенциальных рисков. Данные тезисы также применимы и для кредитных организаций. При этом, улучшение корпоративного управления в первую очередь в кредитных организациях, может стать стимулом для роста всех остальных отраслей экономики, так как с учетом более эффективной работы кредитных организаций, стоимость капитала для других организаций может стать существенно более доступной. Корпоративное управление в кредитных организациях существенно отличается от корпоративного управления в других видах организаций по нескольким причинам. В первую очередь необходимо отметить, что кредитные организации являются менее прозрачными, обязанности совета директоров имеют ряд особенностей, существует особое регулирование банковской деятельности со стороны государства, также имеют свою банковскую специфику принципы работы сотрудников кредитной ор-

ганизации и их вознаграждение. Тот факт, что кредитные организации являются менее прозрачными чем нефинансовые организации, сказывается, в том числе, и на возможности в должной степени осуществлять контроль за руководством кредитной организации со стороны ее кредиторов и акционеров. Также, необходимо отметить, что становится более проблематичным и осуществление контроля за рисками, что, в первую очередь, сказывается на кредиторах кредитной организации, которые заинтересованы в стабильности кредитной организации, так как даже в случае проведения кредитной организацией рискованной политики, которая в определенное время будет приносить прибыль, кредиторы не получают выгоды, однако негативные последствия в случае банкротства кредитной организации будут ощутимы. Результатом такой непрозрачности в банковской сфере является проявление асимметричности информации для менеджеров, и для инвесторов, которые предоставляют капитал для кредитной организации. Данная позиция подтверждается тем, что рейтинговые оценки агентств в отношении выпусков облигаций кредитными организациями существенно отличаются друг от друга, что также наблюдается, однако в существенно меньшей степени, при оценке рейтинговыми агентствами облигаций, которые выпускают иные организации. Корпоративное управление в кредитных организациях также отличается от других организаций тем, что совет директоров должен принимать во внимание интересы не только акционеров, но и кредиторов, вкладчиков и регуляторов. При принятии решений, совет директоров должен постоянно учитывать и анализировать финансовую устойчивость как в текущий период, так и в долгосрочной перспективе, в то время как в других организациях, совет директоров может концентрировать свои усилия для реализации интересов акционеров. Также, необходимо отметить, что в ряде случаев совет директоров кредитной организации больше, в том числе и по причине того, что в совет директоров кредитной организации входят большее число независимых директоров, и несколько специализированных комитетов.

Анализируя деятельность кредитных организаций, можно выделить также и многочисленные экономические и организационные отличия от деятельности иных организаций, однако для целей данной

работы мы рассмотрим основные факторы, влияющие на систему корпоративного управления. Во-первых, кредитные организации имеют значительно больше кредиторов, чем иные организации, что обусловлено самой спецификой деятельности кредитных организаций. Во-вторых, деятельность кредитных организаций по своей сути является значительно более сложной и подвержена большему количеству факторов, чем деятельность иных организаций.

Несмотря на множество заинтересованных сторон, чаще всего исполнительные органы представляют интересы исключительно акционеров кредитной организации. Очевидно, что интересы акционеров могут существенно отличаться от интересов иных сторон, которые чаще всего заинтересованы в долгосрочном развитии кредитной организации и минимизации возможных рисков, в то время как акционеры часто заинтересованы в получении максимально возможной прибыли за наименьший временной период, что приводит к существенному росту рисков и нестабильности в работе кредитной организации.

В начале 2000 годов российская экономика перешла к стадии стремительного роста, в период которого существенно улучшалось финансовое состояние отечественных компаний, что положительно влияло на их стоимость. Инвесторы начали интересоваться ценными бумагами новых эмитентов, что в результате стало одним из факторов, повлиявших на создание основы для развития корпоративного управления в Российской Федерации. Необходимо отметить, что в то время российское законодательство об акционерных обществах было недостаточно развито, что приводило к тому, что права инвесторов и миноритарных акционеров часто нарушались, например, при проведении общих собраний акционеров, проведение сделок с заинтересованностью, естественно, данные факторы снижали интерес к вложению средств в российские компании не только среди зарубежных, но и среди российских инвесторов.

Согласно общепризнанным подходам, в том числе и Базельским принципам корпоративного управления, кредитные организации должны иметь надежную систему корпоративного управления, которая эффективно регламентирует стратегическое развитие кредитной

организации, организационную структуру, функции и обязанности совета директоров, исполнительных органов и системы организации оплаты труда для руководителей кредитной организации. Особенно актуальным является и учет профиля рисков, и оценка системной значимости банка. Структура совета директоров, в соответствии с профилем рисков и уровнем системной значимости должна включать в себя специальные аудиторские комитеты, комитеты по организации системы оплаты труда, по контролю за рисками, а также иные комитеты, которые должны осуществлять регулярное и качественное информирование совета директоров по наиболее актуальным направлениям деятельности кредитной организации.

Существенную роль в осуществлении эффективного корпоративного управления играют специализированные комитеты. В настоящее время, во многих кредитных организациях наблюдается наличие в системе корпоративного управления специализированных комитетов, таких как аудиторский комитет, комитет по кадрам и вознаграждениям, комитет по рискам, комитеты по «комплаенс» и другие. Целями данных комитетов является осуществление тщательного анализа отдельных сфер деятельности кредитной организации и соответствующее информирование о результатах данного анализа руководителей кредитной организации, а также улучшение уровня осведомленности руководителей кредитной организации о результатах деятельности специализированных комитетов. Необходимо обратить внимание, что, несмотря на то, что во многих кредитных организациях функционируют специализированные комитеты, в их работе есть ряд недостатков.

В частности, специализированные комитеты часто подотчетны напрямую исполнительным органам кредитной организации, а не совету директоров, это приводит к тому, что информация от комитетов в первую очередь поступает правлению, и лишь потом доходит до сведения совета директоров. Данный фактор следует учитывать, так как исполнительные органы кредитной организации довольно часто проводят субъективную корректировку поступающих данных и перед доведением до сведения совета директоров, осуществляют предварительную выборку поступающей от специализированных комитетов информации,

что приводит к ее искажению. Данная практика противоречит соответствующим стандартам и рекомендациям по организации корпоративного управления. Специализированные комитеты должны содействовать совету директоров в выработке наиболее актуальных и эффективных стратегических решений в области развития кредитной организации, что, несомненно, является одной из важнейших функций совета директоров кредитной организации. Соответственно, данные комитеты должны находиться в подчинении совета директоров кредитной организации, и вся аналитическая информация, генерируемая комитетами в ходе их работы, должна в свое время и регулярно поступать именно совету директоров. В случае, когда специализированные комитеты находятся в подчинении совета директоров, существенно снижается вероятность возникновения конфликта интересов между работой кредитной организации по формированию и утверждению стратегических решений и их реализации на практике.

При анализе кредитных организаций, функционирующих с иностранным капиталом, можно отметить, что в исполнительных органах данных кредитных организаций чаще присутствуют иностранные специалисты, которые обладают ценным опытом и знаниями в сфере управления рисками и финансовой деятельности, однако не всегда наблюдается такой же качественный опыт в сфере работы с отечественным законодательством, нормативными актами в области банковской деятельности и обычаями делового оборота. Данный фактор способен негативно повлиять на эффективность управления деятельностью кредитной организацией и оперативности взаимодействия с Центральным банком Российской Федерации.

Во многих кредитных организациях наблюдается ситуация, при которой контроль совета директоров за деятельностью исполнительных органов кредитной организации носит преимущественно формальный характер, на практике, контроль ограничивается регулярными управленческими отчетами совету директоров о ходе выполнения задач стратегического развития. На наш взгляд, контроль совета директоров за деятельностью исполнительных органов кредитной организации должен носить более существенный характер. Надлежащий

контроль должен включать в себя периодические встречи с исполнительными органами кредитной организации, формирование четких стандартов деятельности членов исполнительных органов кредитной организации и принятие мер для обеспечения их соблюдения.

Приведенный анализ показал, что институт корпоративного управления в кредитных организациях имеет ряд существенных особенностей, которые отличают его от корпоративного управления в иных организациях. Корпоративное управление в кредитных организациях отличается меньшей информационной прозрачностью по сравнению с иными сферами деятельности, в отличие от других сфер деятельности, значение управления рисками является важнейшим элементом внутреннего контроля. Также, корпоративное управление в кредитных организациях отличается высоким уровнем регулирования со стороны государства, что обусловлено особым значением кредитных организаций в экономической системе государства. Необходимо отметить, что в кредитных организациях присутствует иная, чем в организациях не финансового сектора структура финансово заинтересованных лиц, так как в качестве финансово заинтересованных лиц выступают не только многочисленные контрагенты кредитной организации, но и вкладчики как специфические кредиторы, что, в конечном счете, существенно влияет на корпоративное управление в кредитной организации. Банковская деятельность по своей природе связана с многочисленными рисками, в связи с этим при формировании системы корпоративного управления в кредитных организациях уделяется повышенное внимание управлению рисками как важнейшему элементу системы внутреннего контроля. Высокое качество корпоративного управления является одним из наиболее важных факторов, влияющих на деятельность кредитной организации. Одним из факторов стабильности кредитной организации является требование со стороны кредиторов к уровню рисков по операциям, которые осуществляет кредитная организация. Совет директоров кредитной организации является одним из ключевых элементов корпоративного управления и должен обеспечивать баланс между стремлением увеличить прибыль и обеспечением финансовой стабильности. Именно поэтому

на него возлагается обязанность по разработке и реализации стратегии развития кредитной организации, а также и организация системы управления рисками и внутреннего контроля.

В последнее время на международном уровне активно ведется работа по изучению проблем корпоративного управления в кредитных организациях и поиску возможных путей их решения, что свидетельствует об особой важности данной тематики. Высокое качество корпоративного управления в кредитных организациях является одним из наиболее важных условий эффективности их деятельности. Также эффективная система корпоративного управления в кредитных организациях предполагает согласованность деятельности между кредитными организациями и интересами общества и государства. В настоящее время в отечественной правовой системе большая часть общепринятых принципов корпоративного управления в кредитных организациях находит свое отражение в законодательстве, однако необходимо отметить, что практика реализации данных норм, не всегда соответствует необходимому уровню. При этом, активное внедрение и применения новых стандартов и рекомендации по вопросам корпоративного управления в кредитных организациях, способны существенно повлиять на развитие данного института в Российской Федерации.

**О.И. Кочубей**

*Доцент кафедры теории и истории государства и права  
Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета, к.и.н.  
kochubei@mail.ru*

**К ВОПРОСУ О БОРЬБЕ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ В РФ**  
**ON THE MATTER OF THE RUSSIAN FEDERATION COUNTER-**  
**ACTION TOWARDS ILLEGAL MIGRATION**

The article reviews the main measure towards illegal migration resistance in the Russian Federation and analyzes the changes in approaches towards the issue on different stages of the state's development. The author stands on the position that illegal migration is a threat towards peace and security therefore RF measures to resist it represent high importance.

Национальная безопасность лежит в основе политики любого государства. Объекты и субъекты национальной безопасности зачастую объединяются и располагаются в следующей последовательности – государство, общество, люди. Говоря о государственной безопасности, мы рассматриваем её как условие безопасности других субъектов и подразумеваем территориальную целостность государства с соблюдением конституционных принципов его устройства, сохранение государством полной политической субъектности в системе международных отношений.

Как один из факторов, представляющий собой реальный вызов государственной безопасности, выступает миграция. Массовое перемещение человеческих потоков объективно содержит в себе такой вызов. Но вызов ещё не является непосредственной угрозой и не всякий миграционный поток определяет собой угрозу безопасности государству. Ведь миграция в свою очередь даёт толчок поиску новых средств и способов обеспечения государственной безопасности, а, следовательно, и общественной безопасности и безопасности каждого человека.



Следует помнить, что миграция населения способствует созданию определённого положительного эффекта для «отпускающей» стороны: ослабевает проблема перенаселения в густонаселённых аграрных территориях, усиливается поток денежных переводов в районы с отрицательным балансом экономики, образуются новые межтерриториальные экономические и социальные связи, происходит взаимопроникновение разных культур, активизируются процессы межрегионального и международного разделения труда.

Но в территориях «прибытия» эффект миграции имеет в значительной степени знак «минус». И главным образом, это создание угрозы общественному порядку, обострение социальных проблем, возникновение этнических и других конфликтов. Именно это и ставит остро проблему обеспечения государственной безопасности.

Процессы миграции населения в Российской Федерации протекают примерно так же, как и в других государствах. При этом можно выделить следующие миграционные потоки, каждый из которых порождает необходимость осуществления специфических подходов:

- внутренняя миграция, главным образом связанная с решением населением проблем трудоустройства, а так же сменой места жительства по семейным обстоятельствам;
- миграция российских соотечественников из-за рубежа, вызванная главным образом политическими, а так же экономическими причинами;
- трудовая миграция жителей бывшего Советского Союза, связанная с поисками ими заработка и «лучшей доли», имеющая «маятниковый» характер.

Первым шагом на пути решения задачи взять миграционные процессы под государственный контроль в РФ стало принятие в середине 90-х годов прошлого века Федеральной миграционной программы. Программа неоднократно дорабатывалась с учётом постоянно меняющейся ситуации в 2000-х годах

В дальнейшем проблемы миграции стали привлекать к себе более пристальное внимание со стороны государства. В 2006 году была принята Государственная программа по оказанию содействия доброволь-

ному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. В последующий период внесены изменения в Уголовный кодекс РФ, направленные на ужесточение ответственности за организацию незаконной миграции в части отнесения деяния, предусмотренного частью первой статьи 322 Уголовного кодекса Российской Федерации, к категории преступлений средней тяжести, а деяния, предусмотренного частью второй данной статьи, к тяжким преступлениям.

Важной вехой явилось принятие Концепции государственной миграционной политики РФ на период с 2012 до 2025 года. Ситуация оказывается под всё более жёстким контролем, регулярно анализируется. С этой целью в Правительство Российской Федерации Федеральной миграционной службой ежегодно направляется доклад о миграционной ситуации в Российской Федерации. Первоочередной целью государственной миграционной политики признано обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищённость, комфортность и благополучие населения Российской Федерации<sup>1</sup>.

В указанных документах уточнялось и оттачивалось понятие «миграции». По правовому критерию выделены «законная» и «незаконная» миграции.

Государство исходит из того, что угрозу его стабильности и безопасности представляет именно незаконная миграция.

На начальных стадиях становления миграционной политики незаконная миграция определялась как въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с её территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства РФ, регулирующего порядок въезда иностранных граждан, а так же произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории РФ. На современном этапе незаконная миграция определяется как перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (прожива-

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года: указ Президента РФ от 13.06 2012 [Электронный ресурс]: [www.fms.gov.ru/il](http://www.fms.gov.ru/il) (дата обращения 11.11.2015)

ния) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности<sup>1</sup>.

В начале XXI века Концепция национальной безопасности РФ любую миграцию официально признала явлением, представляющим потенциальную угрозу<sup>2</sup>. А к числу факторов, усиливающих угрозу нарастания национализма, национального и регионального сепаратизма, напрямую отнесла массовую незаконную миграцию. Концепция государственной миграционной политики РФ в свою очередь определяет главные направления деятельности в области противодействия незаконной миграции. Эти направления включают:

- совершенствование системы иммиграционного контроля;
- разработку и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий в государствах-участниках СНГ;
- продолжение работы по созданию центров содержания иностранных граждан, подлежащих депортации;
- совершенствование мер привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства;
- урегулирование статуса лиц, длительное время фактически проживающих в России, не приобретших российского гражданства и не имеющих возможности легализовать свое пребывание в стране в рамках действующего законодательства Российской Федерации;
- расширение пилотной зоны автоматизированной системы оформления и выдачи миграционных карт с одновременной передачей информации в Государственную информационную систему миграционного учета;

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года: указ Президента РФ от 13.06.2012 [Электронный ресурс]: [www.fms.gov.ru/il](http://www.fms.gov.ru/il) (дата обращения 11.11.2015)

<sup>2</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента РФ № 1300 от 17 декабря 1997 [Электронный ресурс] URL: [www.consultant.ru/law](http://www.consultant.ru/law)

- введение возможности получения, формирования и хранения дактилоскопической информации об иностранных работниках в электронном виде<sup>1</sup>.

Противодействие незаконной миграции требует объединения усилий всех государств, поскольку это сфера та сфера общечеловеческих и общенациональных отношений, где всеобщая заинтересованность обуславливает и единые действия, и всемерное использование существующего международного механизма. Сохраняется необходимость постоянного «оттачивания» стратегии долгосрочной государственной миграционной политики.

Все варианты современных мер международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью, порождаемой, помимо иных факторов, и незаконной миграцией, можно разделить на следующие группы:

1. Содействие заключению международных договоров и соглашений по борьбе с международной преступностью;

2. Выработка общих международных стандартов предупреждения преступности, преследования и наказания за совершение преступлений;

3. Выработка рекомендаций по борьбе с международными преступлениями и консультативная помощь государствам с учётом того, что каждое государство осуществляет эту борьбу в пределах своей территории в соответствии с собственными социальными и экономическими условиями.

Ежегодно нормативно-правовая база межгосударственного сотрудничества в области регулирования миграции и противодействия незаконной миграции пополняется новыми документами. В них можно выделить следующие направления совместной межгосударственной деятельности:

- совершенствование порядка экстрадиции лиц, совершивших преступления на территории государств, сотрудничающих с РФ;

---

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года: указ Президента РФ от 13.06 2012 [Электронный ресурс]: [www.fms.gov.ru/il](http://www.fms.gov.ru/il) (дата обращения 11.11.2015)

- совершенствование механизма взаимного признания юридической силы процессуальных документов и судебных решений;
- обеспечение чёткой работы Единой системы учёта граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территорию СНГ;
- обеспечение единого информационного пространства пограничных ведомств заинтересованных государств.

Концепция миграционной политики РФ до 2025 года в области противодействия незаконной миграции предусматривает:

- совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;
- совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;
- противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;
- совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;
- разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;
- усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации
- создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов

Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в этом направлении Правительством РФ проделана немалая работа. Так, осенью 2014 года состоялось подписание межправительственных соглашений о реадмиссии с Монголией и Сербией. Распоряжениями Правительства Российской Федерации одобрены к подписанию проекты следующих межправительственных международных договоров: Соглашения между Правительством России и Правительством КНДР о передаче и приеме лиц, незаконно въехавших и незаконно пребывающих на территории России и КНДР, Соглашений о реадмиссии с Черногорией и Албанией. Кроме этого подписано соглашение о реадмиссии с Республикой Узбекистан и Республикой Беларусь и исполнительный протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Португальской Республики о порядке реализации Соглашения между Российской Федерацией и европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.

---

<sup>1</sup> О плане мероприятий по реализации в 2012 – 2025 гг. (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ № 1502-Р от 21.08.2012 (ред. от 22.04.2014) [Электронный ресурс] [www.fms.gov.ru/upload/is](http://www.fms.gov.ru/upload/is) (дата обращения 11.11.2015)

**О.И. Мирошниченко**

*Старший преподаватель кафедры теории  
и истории государства и права  
Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета*

**СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ПРИРОДА ПРАВА  
И ЕГО РЕГУЛЯТИВНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ**

**CULTURAL NATURE OF THE LAW  
AND ITS REGULATIVE POTENTIAL**

The aim of this article is to observe the dependence of the law as a regulative system from its social basis. The author suggests that legal culture of the Russian society should be analyzed in sociological context. This will give our legal science a chance to harmonize legal life in general and to distinguish the archetypical basis of Russian law. To the author's mind this archetypical basis should be used as a foundation for all of the norms of positive law.

Бесспорен факт, что на настоящем этапе развития отечественную правовую науку одолевают тягостные размышления о наиболее перспективных путях развития права и государства, в связи с чем для нее в последнее время свойственно колебание из одной теоретической крайности в другую. Так, после распада Советского государства ведущей идеологической парадигмой стала так называемая теория модернизации, предполагающая безусловное следование либеральным западноевропейским концепциям и отрицание всякой национальной специфики. Вспомнились известные высказывания П.Я. Чаадаева, например, «в крови у нас есть нечто, отвергающее всякий настоящий прогресс. Одним словом, мы жили и сейчас живем для того, чтобы преподать урок отдаленным потомкам...»<sup>1</sup>. Из контекста выдирались и тиражировались негативные высказывания известных правоведов, подчас уничтожающие саму возможность существования в России

---

<sup>1</sup> Чаадаев П.Я. Философические письма. Письмо первое [Электронный ресурс]  
URL: <http://www.vehi.net/chaadaev/filpisma.html> (дата обращения 1.10.2015).

права как явления. Так, один из авторитетнейших российских ученых, автор либертарной концепции правопонимания, В.С. Нерсесянц, в одном из своих сочинений следующим образом характеризовал отечественное отношение к феномену права: «Стойкий и широко распространенный правовой нигилизм, отсутствие сколько-нибудь значимого опыта свободы, права, самоуправления, демократии, конституционализма, политической и правовой культуры, подчиненное положение общества в его отношениях с ничем не ограниченной и бесконтрольной властью...»<sup>1</sup>. В.А. Четвернин и вовсе ставит русскую цивилизацию в ранг «не имеющих права на право» и в принципе не способных к регулированию правового характера<sup>2</sup>.

Российские политические лидеры, разобравшись с «империей зла» или, по выражению лидеров новой эпохи, «мерзостным лоховским обещанием в отдельно взятой стране, занимающей шестую часть суши»<sup>3</sup>, начали строить демократическое правовое государство и инициировали создание таких моделей политико-правовых преобразований, которые фактически полностью копировали собой западные аналоги и отрицали национальную, «препятствующую прогрессу», специфику.

На какое-то время страну захватила волна демократических реформ. Построенная по стопроцентно срабатывающему механизму развенчания мифа (в данном случае мифа о «всеобщем и скором коммунистическом благоденствии») парадигма захватила умы россиян и на определенный (весьма краткий) период оправдала затянувшийся период нищеты, беспорядков и бандитизма. Но вскоре стало ясно, что, несмотря на возвышенные и дарящие надежду на скорейшее правовое «выздоровление» лозунги, страна не только не движется в предложенном направлении, но, наоборот, все больше погружается в пучину непонимания народом издаваемых властью актов и, как следствие, установление правопорядка становится еще более проблематичным. Так, один из исследователей российской правовой культуры, А.И. Овчинников, отмечает, что «социально-психологические исследования правосознания

---

<sup>1</sup>Нерсесянц В.С. Философия права. М. 1997. С. 353.

<sup>2</sup>Материалы видеолекции В.А. Четвернина в Высшей школе экономики. [Электронный ресурс] URL: [http://vk.com/video386882\\_165832013](http://vk.com/video386882_165832013) (дата обращения 1.10.2015).

<sup>3</sup>Собчак К.А. Энциклопедия лоха. М. 2010. С. 9.



россиян последних лет на предмет их отношения к западноевропейской системе правовых ценностей, которую мы позаимствовали не столь давно, показывают, что факт знания и даже рационального одобрения тех или иных правовых принципов и норм никак не сказывается на реальном поведении опрошенных граждан, стоило им попасть в экстремальную проблемную ситуацию. Кроме того, эти нормы и принципы во многих случаях совершенно неправильно поняты, смысл их искажен, воспринят в соответствии с отечественными традициями»<sup>1</sup>.

В обществе растет разочарование, направленное теперь уже на либеральные правовые ценности<sup>2</sup>. И на первый план выходят противники теории модернизации с утверждениями о российском «мессианстве», о совершенно ином подходе к формированию права и государства, о стопроцентном отрицании уже европейского пути развития. Как следствие, в правовой науке получают распространение высказывания о загнивании западноевропейского общества, о потере им духовно-нравственных ориентиров и об уникальности исконно русской правовой традиции.

Мы предлагаем рассматривать правовую культуру российского общества в философско-антропологическом ракурсе, что позволит проследить определенную цикличность и гармонию в эволюции различных сторон правовой жизни и, прежде всего, сконцентрироваться на социокультурной принадлежности самого права как явления. Описанные выше подходы к восприятию права нашими соотечественниками (причем как восхваляющие национальные особенности, так и утверждающие их полную никчемность и неприемлемость), как правило, весьма категоричны и рассматривают только одну сторону правовой жизни и один блок правовой культуры.

Во избежание логических ошибок мы предлагаем считать правовую культуру общества состоящей из двух одинаково значимых элементов – народной и государственной правовых культур, проявляю-

---

<sup>1</sup>Овчинников А.И. Герменевтическая философия права // Сб. науч. тр. профессорско-преподавательского состава и адъюнктов кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин. Ростов н/Д, 2005. С. 30.

<sup>2</sup>Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд.-е. доп. М. Норма. 2010. С. 253.

щихся в существовании двух взаимосменяющихся и взаимодополняющих друг друга исторических типов права: обычного и позитивного, которые (при гармоничном развитии общества) должны сформировать общий третий – постпозитивный – тип, причем последний возрождает основные черты первого типа, но при этом включает в себя адекватные для культуры конкретного общества нововведения и рациональные схемы. Известный европейский историк и правовед, профессор Э. Аннерс, отмечает, что «народ состоит из цепи поколений, составляющей единое целое из мертвых, живущих и тех, кто придет в будущем. Можно сказать, что, таким образом, народ составляет органическое единое целое во времени и пространстве. И задача политики – беречь это органическое единство, особенно защищать интересы тех, кто придет в будущем, не теряя исторического наследия»<sup>1</sup>. Именно для организации такого рода гармонии и необходимо определиться с тем, какие стороны правовой жизни объективно подлежат и поддаются реформированию, а какие ее аспекты необходимо лишь учитывать как сущностные неизменные архетипические установки социокультурного базиса, и ни в коем случае не опровергать «прогрессивными» нововведениями существующие в этой сфере аксиомы.

Указанную выше схему можно проследить, характеризуя эволюцию права как явления в целом.

По мнению историков, стремление к формированию правовых норм основывается на биологически заложенном в человеке желании выжить, то есть в желании, содержащем в себе некую стихийную готовность к возмездию. Для того, чтобы защитить себя, человеку приходилось как наносить удары, так и защищаться. Самооборона и жажда мщения имеют в своей основе одни и те же корни, заложенные в биологической природе каждого человека. Таким образом, все право когда-то началось с кровной мести.

Формирование права, которое присуще родовому строю, исходит из юридического, то есть правового, решения отдельных конфликтных ситуаций. Поэтому оно (право) и называется «казуистическим» (казус-случай), то есть также как и источник права, характери-

---

<sup>1</sup> Аннерс Э. Аннерс, Эрих. История европейского права. . М. Наука. 1994. С. 289.

зующийся такого рода юридической техникой. Последняя обладает также другой особенностью – объективизмом; в отличие от того, что делает сейчас центральная власть (имеет возможность проверять факты и устанавливать, какие из них она возьмет за основу), в первобытном обществе без реальной и точной объективности ни о каком примирении речи идти не могло.

В дальнейшем обстоятельства могли определить (и определили) массу вариантов дифференциации правовых норм. Допустим, при невысокой плотности населения, нетяжелых и неопасных для жизни способы добывания продуктов питания – люди миролюбивы, а правовые нормы не жестоки. Наоборот: если была постоянная борьба между племенами, кровная месть становилась атрибутом непримиримости, а правовые нормы все более и более ужесточались. Поэтому, например, нет ничего удивительного, что кровная месть и родовая вражда играли столь значительную роль в древних северогерманских и арабских родовых кланах<sup>1</sup>.

Описанный нами выше «в двух словах» период по факту занимает огромный исторический промежуток времени, в течение которого формируется первый – обычный – тип права. Отметим, что второй – государственный – тип права, во-первых, возникает позже первого и, таким образом, уже никак не может быть независимым от него, а во-вторых период его формирования гораздо более краток, а сам процесс формирования гораздо более субъективен, так как в большей степени зависит от стоящих во главе государства конкретных людей и в меньшей степени от объективных климатических и географических условий. Не говоря уже о том, что во многом именно исторически первый тип права предопределяет дифференциацию государственных органов, их становления и развития. Так, Э. Аннерс говорит о том, что в период родовой общины у всех народов было три общественно-правовых органа: король (военный вождь и возможно верховный жрец), народное собрание (войско племени) и совет старейшин. По мере повышения культуры роль третьего органа у европейских народов очень возрастает. У восточных же народов, географические условия проживания

---

<sup>1</sup> Аннерс Э. Указ. Соч. С. 11-30.

которых были гораздо тяжелее, что породило феномены власти-собственности и централизованной редистрибуции, описанные выше, повышается роль первого органа, что вкупе с уже сформированным специфичным типом обычного права, дает свою, оригинальную, государственно-правовую традицию.

Профессор Э. Аннерстакже отмечает, что антропологически необходимо считать основной мотивацией первых правовых норм поиск древними людьми эквивалентности, так как думается, что каждый индивидуум в силу своей биологической природы уже изначально наделен чувством некой пропорциональности, которое заставляет его как общественного субъекта самостоятельно формировать собственное поведение по отношению к себе подобным<sup>1</sup>.

Но если на Востоке самым безусловным и «правильным» обоснованием эквивалентности считалось соответствие самодержавной воле, а нежелание ей подчиняться влекло за собой жестокие принудительные меры, то в древнеримском государстве в Греции вообще не было никакой необходимости в применении жестких мер в целях абсолютного подчинения своих граждан самодержавному господству власти, так как такового господства вообще не было, а основным господствующим принципом был «*suum cuique*» («каждому свое»), в реальности разделявший все население на свободных (граждан) обладавших всеми правами, и несвободных (рабов), не обладавших правами и свободами вообще.

Безусловно, сложившаяся кризисная ситуация в отечественном праве требует выработки новых теоретико-методологических парадигм, с помощью которых могли бы быть изучены как само российское право, так и особенности его функционирования и развития в современной социокультурной реальности. Мы считаем, что такими методологическими основаниями должны стать следующие моменты.

**Во-первых**, признание факта, что «сила и особенность права в том, что его основания никогда не были в нем самом; оно не аксиоматично»<sup>2</sup>. Иными словами, мы считаем, что основой всей правовой

---

<sup>1</sup> Аннерс Э. Указ. Соч. С. 25.

<sup>2</sup> Малахов В.П. Философия права. Учебное пособие / В.П. Малахов. М. 2002. С. 120.

науки должно стать понимание, что право (впрочем, как и любой другой социальный институт) не может существовать ради самого себя. Право – это не данность природы, как дождь, гроза или дерево. Право антропозависимо, оно формируется человеком для его же собственных нужд. И поэтому правовые нормы должны быть обусловлены прежде всего ценностями воззрениями общества, его создающего, и формироваться для обеспечения интересов конкретного социума.

**Во-вторых**, в отличие от животного, чьи поступки обусловлены инстинктами биологического характера, человек – существо разумное, сумевшее сформировать для себя еще один уровень инстинктов – социальных, по механизму действия совпадающих с биологическими. А произошло это потому, что «человек разумный» – это единственное существо, сочетающее в себе как человека витального – биологическая составляющая, так и человека социального – политического, морального и юридического «животного». Таким образом, человек формируется дважды – на первом этапе природой, одинаковый для всех государств и обществ, а на втором этапе – обществом, как продукт этого общества, приспособленный под цели и условия жизни конкретного этноса. И соответственно, право, формируемое обществом «под себя» и для себя, может им же самим и меняться, в соответствии с изменяющимися условиями жизни. Другое дело, что такие изменения, как уже было отмечено, не должны носить кардинального характера и противоречить абсолютным ценностям общества, безусловное следование которым как раз и носит характер приобретенного социального инстинкта. Цитируя председателя Конституционного Суда РФ, В.Д. Зорькина, «помимо умных книг и великих прецедентов необходимо учитывать еще одно слагаемое – реальную жизнь. А у этой жизни есть свои законы и свои права. Она идет своим путем». По мнению известного российского специалиста в области конституционного права, нужно постараться «предугадать этот путь, начать двигаться по нему;.. увлечь жизнь в нужную сторону;.. не чинить препоны реальному общественному прогрессу, а оседлать его и на-

править в верное русло»<sup>1</sup>. Мы склонны согласиться также и с профессором Э. Аннерсом, который утверждает, что право как таковое не должно представлять собой трудную для соблюдения и сложную в техническом отношении категорию, присущую только профессиональным юристам, а наоборот, оно должно применяться в соответствии с теми требованиями в соблюдении морали и здравого благоразумия, которые господствуют в данном конкретном обществе<sup>2</sup>.

Таким образом, исследуя право, мы должны одновременно исследовать две равнозначные ценностные величины – человека и социум. Первоначальная палитра возможных моделей социального взаимодействия одинакова для любого общества. В дальнейшем происходит, используя терминологию социологов П. Бергмана и Т. Лукмана, хабитуализация, или по-русски, процесс «опривычивания» действий, предшествующий процессу институционализации<sup>3</sup>. Формируемая матрица предпочтений, безусловно, в большей степени, особенно на начальных этапах правогенеза, зависит от объективных географических и климатических условий. Любое действие, которое часто повторяется, становится образцом, и впоследствии такие «опривыченные» действия, в зависимости от их социального предназначения, в определенных культурно-исторических условиях начинают субъектом классифицироваться, распределяться по определенным типам и становятся образцами, которые воспроизводятся с экономией усилий и *ipso facto* осознаются как образцы поведения. Следовательно, «даже одинокий человек находится в компании тех действий, которые он должен совершить»<sup>4</sup>. Таким образом, типизация «опривыченных» действий стимулирует образование институтов, создание которых одобряется членами сообщества как необходимых или желательных в определенных социально-культурных условиях и которые доступны для их понимания своей целесообразностью в конкретных ситуациях. Известный русский историк В.О. Ключевский под-

---

<sup>1</sup>Зорькин В.Д. Кризис доверия и гос-во. [Электронный ресурс] Российская газета. 2009. 10 апреля. URL: <http://www.rg.ru/2009/04/10/zorkin.html>. (дата обращения 1.10.2015).

<sup>2</sup>Аннерс Э. Указ. соч. С. 44-45.

<sup>3</sup> П. Бергман, Т. Лукман. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. [Электронный ресурс] URL: <http://evolkov.net/soc.psychol/Berger.P.Luckmann.T/chapter.2.1b.html>.

<sup>4</sup>Там же.

тверждает указанную концепцию, начиная свой знаменитый «Курс русской истории» с фразы, что не существует общества, свободного от идей, как бы мало оно ни было развито, само общество – это уже идея, потому что общества начинают существовать с той минуты, как люди, его составляющие, начинают осознавать, что они – общество<sup>1</sup>.

На наш взгляд, рационализация психики человека в процессе эволюции не означает утрату ею своих древних традиционных свойств. Черты мифологического (традиционного) мышления удерживаются и в психологии современных людей. Считается, что они занимают в ней весьма периферийное положение. Но еще раз подчеркнем: нам кажется, что реальное (а не желаемое и прогнозируемое на основе рациональных схем) поведение в большей степени определяется бессознательными, инстинктивными мотиваторами (пожалуй, мы не берем в данном случае договорную сферу, где индивид обладает возможностью действительно рационально взвесить все аргументы за и против и принять взвешенное решение, именно сознательного характера). Говоря словами профессора Э. Аннерса, «ценность общественных институтов проявляется в том, что они фактически продолжают существовать в той форме, в какой они находятся в любой момент времени»<sup>2</sup>. А значит, в определенных ситуациях нормативы описанного выше типа могут овладеть человеческим сознанием полностью, определив тем самым господство политико-правовых практик, свойственных ранним стадиям социо- и политогенеза.

Утопично полагать, что государственно-правовое развитие российского государства сегодня представляет собой процесс, протекающий эволюционно, гармонично и не дающий сбоев. Гораздо разумнее признать, что порой действия государственной власти не получают одобрения со стороны общества, а иногда просто не воспринимаются, не понимаются и не принимаются большей его частью. Мы считаем, что наиболее эффективным способом решения этой проблемы было бы признание (возможно, не только на доктринальном уровне) того

---

<sup>1</sup> Ключевский. Курс русской истории. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kulichki.com/inkwell/text/special/history/kluch/kluch02.htm>. (дата обращения 1.10.2015).

<sup>2</sup> Аннерс Э. Указ. Соч. С. 289.

факта, что основой права как социального явления и регулятора является общая культура общества и определения в ее составе базовых, абсолютных ценностей, являющихся основой всей социорегулятивной системы. А на базе этих ценностей выделить и сформулировать правовые архетипические установки, которые и должны лечь в основу КАЖДОЙ нормы позитивного права. Потому, что именно они дадут возможность праву не существовать, а именно работать.



**Ю.И. Панова**

*Советник Председателя правления  
КБ ЗАО «Русский международный банк»,  
frolevgevg@mail.ru*

**ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ  
В СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ЦЕНТРАЛЬНОГО  
БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ORGANIZATION OF THE INTERNAL CONTROL SYSTEM  
IN STRUCTURAL DIVISIONS OF THE CENTRAL BANK  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

This article is devoted to the internal control exercised in the Bank of Russia as the integral and necessary component of effective work in system of the Bank of Russia. Internal control is analyzed from the point of view of a multilevel way of its organization, and also mechanisms (procedures) occurring at different times of its realization

Становление рыночных отношений и развитие инфраструктуры в России способствует формированию системы внутреннего контроля на основе общепризнанных принципов, которым уделяется большое внимание. Тем не менее, зарубежные методологии содержат общие принципы и подходы, в которых не учтены особенности национальной экономики, менталитета и деловых отношений страны. Кроме того, их интерпретация и характеристика, а также использование сильно зависит от качества перевода и области применения. Так, трудности появляются при стремлении соединения национального контрольно-ревизионного понятийного аппарата и международной терминологии. Поэтому актуальным является создание систем внутреннего контроля с учетом риск-ориентированных подходов, адаптированных к условиям национальных организаций с применением соответствующих методов и контрольных процедур.

Сегодня Банк России осуществляет комплекс работ по развитию системы внутреннего контроля, в 2008 году было разработано Поло-

жение № 333-П «О внутреннем контроле в Центральном банке Российской Федерации»<sup>1</sup>, применяемые определения, характеристики в указанном Положении во многом созвучны процессам, происходящим в государственных финансовых органах и институтах, управляющих финансовыми и материальными активами.

Вопросы эффективной организации работы в системе Банка России приобретают особую актуальность. Это связано с усложнением взаимосвязей между подразделениями, ростом объемов обрабатываемой информации, расширением круга выполняемых операций и нормативно-правовой базы по основным направлениям деятельности, а также с необходимостью освоения и использования современных информационных технологий, специализированных программных комплексов и средств связи. Вместе с тем идею создания системы внутреннего контроля, как это пытаются преподнести некоторые западные специалисты, для Центрального банка и банковского сектора Российской Федерации нельзя назвать новой, заимствованной исключительно из международных рекомендаций и зарубежной практики. Внутренний контроль в Банке России, будучи неотъемлемой частью операционной и управленческой деятельности, осуществлялся всегда. К примеру, выполнение распоряжений руководителя, расходование денежных средств, кассовые операции постоянно находятся под пристальным вниманием. Актуальным является вопрос об адекватности внутреннего контроля рискам, присущим деятельности центрального банка, и его эффективности с точки зрения достижения целей и выполнения роли органа денежной власти в условиях так называемой развивающейся рыночной среды.

Между тем как совершенно точно отмечается Е.Е. Фроловой и С.Л. Ермаковым, надзорным подразделениям Банка России необходимо более качественно, на экспертной основе оценивать адекватность организации внутреннего контроля в кредитных организациях – по характеру и масштабам их деятельности. Проведение проверки и оценки орга-

---

<sup>1</sup> Внутренний аудит в Банке России // Годовой отчет Банка России за 2008 год. М.: ПРАЙМ, 2009. С. 135.

низации внутреннего контроля и системы управления рисками позволяет выявить потенциальные проблемы в деятельности банков<sup>1</sup>.

В настоящее время имеется большое количество разных публикаций, посвященных характеристике систем внутреннего контроля в коммерческих банках, в которых не отражены риски, свойственные центральным банкам, сочетающим в своей деятельности функции органа денежно-кредитного регулирования и традиционные банковские, а также хозяйственные операции.

Поскольку на первое место в деятельности центрального банка выдвинуты функции по защите и обеспечению устойчивости рубля, развитию и укреплению национальной банковской системы, обеспечению эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы, а получение прибыли не является его целью, то и задачи, и риски, принимаемые его структурными подразделениями, отличаются в значительной степени от рисков, присущих коммерческим банкам. Для поддержания своего статуса и авторитета центральные банки стремятся избегать ошибок и связанных с ними потерь.

Критическими последствиями для центральных банков являются как чрезмерные затраты и возможные убытки, так и риск потери деловой репутации, поскольку эти институты являются примером для всей финансовой системы.

Именно правильное определение необходимых этапов и процедур внутреннего контроля в каждом звене структуры Банка России даст эффективную систему внутреннего контроля в целом. Поэтому рассмотрение порядка определения и организации системы внутреннего контроля для отдельного подразделения становится важной и актуальной задачей.

В Банке России организована многоуровневая система внутреннего контроля. «Внутренний контроль первого (или операционного) уровня осуществляется непосредственно в подразделениях руководителями и всеми работниками. Второй уровень предусматривает до-

---

<sup>1</sup> Галкина М.В. Экономические и правовые основы функционирования банковского сектора Российской Федерации / М.В. Галкина, С.Л. Ермаков, Е.Е. Фролова, О.А. Ястребов. Научно-практическое издание. Иркутск. 2011. С. 159

полнительный контроль со стороны подразделений внутреннего контроля, других подразделений и курирующих лиц (к примеру, по организации внутреннего контроля, ведению делопроизводства, соблюдению правил информационной безопасности, норм охраны труда и противопожарной безопасности). Третий уровень предполагает проверки (ревизии) и независимую оценку качества системы внутреннего контроля службой главного аудитора Банка России»<sup>1</sup>.

Осуществление внутреннего контроля в рамках одного подразделения определяется Банком России как контроль первого операционного уровня, который включает все временные этапы его проведения:

- постоянный контроль (предварительный и текущий) за совершаемыми операциями, который выполняется на протяжении процесса операций (процедур) субъектами внутреннего контроля в соответствии с нормативными документами Банка России, организационно-распорядительными документами;

- периодические проверки (последующий контроль), запланированные заранее в планах работ или проводимые при необходимости в соответствии с требованиями руководителей и завершаются предоставлением информации по результатам осуществления внутреннего контроля соответствующему руководителю.

В Банке России осуществляется предварительный, текущий и последующий внутренний контроль.

1. Предварительный контроль – процедуры внутреннего контроля, предшествующие совершению операций (в том числе действий, принятию решений) работниками направленные на предотвращение рисков, присущих совершаемым операциям.

Процедуры предварительного контроля включают:

- наличие и поддержание в актуальном состоянии внутренних документов (положений, порядков, регламентов и др.), содержащих выполняемые операции по направлениям деятельности в соответствии с нормативными и иными актами Банка России, иными документами;

---

<sup>1</sup> Рудько-Силиванов В.В. Концептуальные основы и практика организации системы внутреннего контроля / В.В. Рудько-Силиванов, К.В. Лапина К.В., Е.А. Крючкова // Деньги и кредит. № 2. 2011. С. 36-41.

- своевременное ознакомление работников, заведующих секторами и начальника с актами Банка России и иными организационно-распорядительными документами, относящимися к их должностным обязанностям, включая вопросы информационной безопасности, а также регламентирующие выполнение процедур внутреннего контроля;

- проведение оценки юридической правомерности и экономической целесообразности совершаемых операций в целях предотвращения действий,

- противоречащих законодательству Российской Федерации, нормативным и иным актам Банка России, (в том числе проведение конъюнктурного анализа по выбору контрагента, согласование договоров, проектов документов с юридическим отделом);

- согласование, визирование документов заведующими секторов, начальником отдела подготовленных работниками (в том числе проектов распорядительных документов, договоров и иных документов);

- рассмотрение и визирование распорядительных документов, подготовленных структурными подразделениями, и относящихся к деятельности;

- применения процедуры санкционирования операций путем наложения разрешающей визы ответственного лица;

- принятие решений на комитетах, комиссиях при необходимости.

2. Текущий контроль – процедуры внутреннего контроля, проводимые работниками подразделения при осуществлении операций и направленные на оперативное выявление, устранение и уменьшение рисков, присущих совершаемым операциям.

Процедуры текущего контроля включают:

- контроль соблюдения исполнительской дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка, в том числе выполнения работниками установленных должностными инструкциями обязанностей, поручений непосредственного руководителя;

- осуществление контроля достоверности, правильности, полноты, объективности и своевременности составления и представления отчетности и иной информации, подготавливаемой в рамках деятельности (в том числе исполнение сроков документов);

- применение процедур санкционирования операций посредством визирования, согласования и подписания документов с учетом требований по документационному обеспечению и информационной безопасности;

- проведение проверок арифметической точности записей, соблюдения лимитов и ограничений (в том числе исполнение сметы расходов на содержание, сметы капитальных затрат), а также логического контроля, и осуществление сверки данных, поступающих из различных источников информации (в том числе от контрагентов, средств массовой информации, информационных баз данных и прочих);

- контроль обоснованности целевого и экономического расходования средств;

- технологический и метрологический контроль;

- обеспечение регистрации, надлежащего учета и оформления имущества, принимаемого на баланс, в том числе ведение необходимой технической документации, сопоставление фактического наличия имущества с данными бухгалтерского учета и отчетности.

3. Последующий контроль – процедуры внутреннего контроля, выполняемые работниками подразделения после совершения операций и направленные на выявление, устранение и уменьшение негативных последствий реализованных рисков, присущих совершенным операциям.

Процедуры последующего контроля включают:

- проведение самопроверок по направлениям деятельности в соответствии с должностными обязанностями, внутренними документами (приказами, положениями, регламентами и прочими документами, относящимися к деятельности) и планами работ;

- проведение последующих проверок (в том числе инвентаризации) в соответствии с планами работ, а также внеплановых проверок (при необходимости) с оформлением результатов проверок (посредством справки, акта, докладной записки или иного документа);

- проведение оценки исполнительской дисциплины, качества и полноты выполнения должностных обязанностей.

Отметим, что выше представленная терминология, интерпретирующая понятия предварительный, текущий и последующий кон-

троль, является недостаточной с позиции ее определения только посредством применяемых процедур. Так предварительный контроль обычно предназначен для внимательного отбора ресурсов или путем направления развития политики и производственных процедур так, чтобы препятствовать возможному возникновению проблемных ситуаций. Таким образом, предварительный контроль предупреждает нежелательные отклонения, защищает от нежелательных последствий, тех или иных неблагоприятных действий.

Текущей контролью предполагается при его осуществлении использовать информацию о ранее выявленных отклонениях по одному и тому же направлению деятельности, операции, действию – объекту. Так текущий контроль осуществляется непосредственно в ходе проведения работ, посредством регулярных проверок выполняемой работы и действий, обсуждений возникающих проблем и предложений по усовершенствованию работы. На этапе проведения текущего контроля и применяемых процедур можно исключить отклонения от поставленных планов и инструкций.

Последующий контроль проводится за определенный прошедший период и направлен на установление достоверности данных, выявления недостатков в деятельности и обеспечивает объективную оценку деятельности организации. Форма последующего контроля используется на разных уровнях системы внутреннего контроля с отличительной особенностью – на каждом уровне внутреннего контроля устанавливаются разные субъекты.

Важным является проведение корректировок процедур внутреннего контроля с учетом изменений законодательства Российской Федерации, нормативных и иных актов, регулирующих деятельность Банка России, выявленных (реализованных) рисков.

Кроме того, существенным моментом в организации системы внутреннего контроля является документирование или фиксация процедур внутреннего контроля каждого уровня (первого, второго или третьего уровня), которые обеспечивают подтверждение их осуществления, и, при необходимости, – получения доказательств над-

лежащего осуществления процедур при проведении мониторинга внутреннего контроля.

Документирование и (или) иная фиксация процедур внутреннего контроля (реализованных рисков и рисков событий) осуществляется путем:

- проставления отметок о проверке, визирования и (или) подписания документов при выполнении предварительного и текущего контроля;

- составления справок (актов, докладных записок, отчетов) по итогам проведенных последующих проверок (например, в день, следующий за днем совершения проверяемой операции или в день завершения проверки);

- составления служебной записки с приложением при необходимости других документов (например, объяснительная записка, справка, акт и др.) при выявлении нарушения, обнаружении риск-события.

Исходя из анализа формирующейся в Банке России системы внутреннего контроля, можно заключить, что организация эффективно функционирующей системы внутреннего контроля — это сложный многоступенчатый процесс, включающий большое количество компонентов, которые должны быть согласованными. Формирующая система внутреннего контроля требует достаточно больших корректировок и уточнений в зависимости от направлений деятельности и проводимых операций.



**В.Н. Паршенко**

*Магистрант кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета,  
cristalle.v@mai.ru*

**ГЛОБАЛИЗАЦИЯ:  
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ**

**GLOBALIZATION:  
INTERNATIONAL ELECTORAL STANDARDS**

The article reviews the interaction of international electoral standards and national legislation, their mutual influence and existent theoretical incompatibilities. The author examines how national context and peculiarities of electoral institutions correlate with electoral standards certain countries as well as the possible outcomes of presumed imbalances.

Сфера применения международного права расширяется под воздействием на правовые нормы многих объективных факторов, в том числе глобализации международной жизни<sup>1</sup>. Глобализация неизбежно ведет к унификации явлений и процессов, их единообразию и устранению национальных границ.

Право выступает в качестве инструмента глобализации и одновременно средства управления ее процессами<sup>2</sup>, в связи с чем, последнее время наблюдается активное влияние как международной правовой системы на национальные, так и в обратном направлении.

Некоторые уже существующие международные правовые принципы получают свое нормативное отражение в международных документах, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и ее протоколы, Европейская хартия местного самоуправления 1985 года,

---

<sup>1</sup>Тиунов О.И. Роль международно-правовых стандартов в регулировании взаимодействия международного и национального права// Журнал российского права. 2012. № 12. С. 69.

<sup>2</sup>Лукиянова Е.Г. Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации// Государство и право. 2004. № 7. С. 84.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных обязанностях человека 1995 года, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 года.

Для того чтобы, содержание любого принципа международного права реализовалось на практике, необходима его конкретизация в договорных нормах международного права. А.А. Вешняков указывает, что все международные нормы в области прав и свобод личности в настоящее время принято называть международными стандартами<sup>1</sup>. По нашему мнению, международный стандарт конкретизирует какой-либо принцип международного права и указывает на пути его реализации. Например, статья 3 Протокола № 1 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет принцип «свободных выборов», указывая на их обязательную периодичность и тайное голосование, а также создание таких условий, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти<sup>2</sup>. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает всеобщее активное и пассивное избирательное право путем проведения подлинных периодических выборов, производимых при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей<sup>3</sup>. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств в статье 1 закрепляет перечень стандартов демократических выборов, признанных сторонами.

Задачи стандартизации, по мнению Г.Н. Андреевой и И.А. Старостиной состоят, прежде всего, в обеспечении взаимопонимания между сторонами, участвующими в какой-либо сфере деятельности, относительно требований к ней, удовлетворяющих все стороны. Кро-

---

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов [Электронный ресурс] / Отв. Ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2013. <http://www.rcoit.ru/upload/iblock/b62/26.pdf> (Дата обращения 1.09.2015)

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.

<sup>3</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. N 12.

ме того, необходимо, чтобы они говорили «на одном языке», что в определенной мере гарантируется сходством политических режимов, связанных с ними политических институтов и политической культуры<sup>1</sup>. Вместе с тем, число сторон-участников правоотношений постепенно возрастает, что значительно затрудняет достижение полного взаимопонимания и удовлетворения, расширяет спектр «языков», политических режимов, политических институтов и убеждений, некогда получивших свое формирование в отдельных государствах в течение длительного времени. В связи с чем, международные правовые стандарты можно подразделить на универсальные и партикулярные. Вторые могут быть более развернутыми и конкретными, идти дальше универсальных, так как вытекают из традиций, особенностей уровня развития какой-либо группы стран, а не всего мирового сообщества<sup>2</sup>.

Избирательное право регулирует внутригосударственные отношения между лицами, обитающими в среде одной и той же национальной правовой системы, но и оно постепенно получило свое международное урегулирование и защиту. Международные стандарты, регулирующие активное и пассивное избирательное право, называют избирательными стандартами. Они могут содержать в себе основные международные принципы организации и проведения выборов различного уровня, но сами по себе принципами не являются. Стандарты лишь помогают определить некий минимум условий функционирования демократического государства и такого его важнейшего института, как демократические выборы, задать вектор развития для государства, желающего следовать данному стандарту, установить некую планку, ниже которой нельзя опускаться, и которая является адекватной современным представлениям о демократических выборах<sup>3</sup>. Согласие следовать стандарту носит основополагающий характер – государство не выразившее свое согласие с нормами, содержащимися в стандарте, не обязано исполнять

---

<sup>1</sup> Андреева Г.Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и зарубежных странах: учебное пособие. М.: НОРМА. 2010. С. 15.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов [Электронный ресурс] / Отв. Ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2013. <http://www.gcoit.ru/upload/iblock/b62/26.pdf> (Дата обращения 1.09.2015)

<sup>3</sup> Андреева Г.Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и зарубежных странах: учебное пособие. М.: НОРМА. 2010. С. 21.

их. Формы для выражения согласия существуют различные и закреплены в международных актах. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод устанавливает возможность для государства-участника распространить ее действие, как на все территории государства, так и на любую из них, оставляя при этом возможность изменить свое решение. При подписании Конвенции и некоторых ее протоколов государство может сделать оговорку к любому конкретному положению в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению.<sup>1</sup> Статья 6 Протокола № 1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющего право на свободные выборы, предусматривает возможность его ратификации, как одновременно с конвенцией, так и после таковой.

Международные акты предполагают защиту прав государства в случае их нарушения другим государством. Значительные же права предположительно должны сообщаться со значительными обязанностями<sup>2</sup>. Поэтому отклонение государства от норм, которые оно само приняло на себя, подписав и ратифицировав международный договор, содержащий какие-либо международные стандарты, в том числе избирательные, которые в свою очередь в момент подписания могли иметь достаточно абстрактное выражение, будет носить неоднозначный характер.

Подобная система закрепления международных избирательных стандартов необходима для создания таких условий, при которых развивалась бы глобализация, основанная на эффективном осуществлении равенства, справедливости, обеспечении всех стран и народов, формировании многополярного мира на основе господства права<sup>3</sup>. Возникает вопрос, какими именно способами возможно достижение обеспечения интересов всех стран и народов при издании для них одного единого акта?

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства РФ, 2001. N 2. Ст. 163.

<sup>2</sup> Арановский К.В., Князев С.Д. К вопросу об основаниях социальных прав и о субъектах правоотношений, с ними связанных // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 45.

<sup>3</sup> Добренков В.И. Глобализация и Россия. Социальный анализ. М., 2006. С. 406.

Государства чрезвычайно различаются той правовой культурой, которая сложилась в них исторически. Но даже максимальные сходства в основных положениях культуры двух государств не дают достаточных оснований полагать, что институт или норма, воспринятые с энтузиазмом, прижившиеся или возникнувшие в одном из государств, будут радушно и совершенно безболезненно приняты другим государством. Заманчивым проектом можно привлечь того, кому нечего терять<sup>1</sup>, если же общество видит потери, которые кажутся ему значительными (хотя могут таковыми и не являться), оно с трудом будет принимать новые институты и, возможно, тормозить их развитие. С другой стороны, хотя утрата идеалов и лишает людей перспективы, неотступная к ним привязанность тоже небезвредна, поэтому, и в стремлении к согласию можно дойти до крайностей единодушно-бессмысленного молчания или непримиримости в борьбе за единство<sup>2</sup>.

В одной из лекций А.Ю. Тихомиров высказал мнение, что закон должен являться опережающим отражением реальности – данное высказывание можно отнести и к международным правовым актам. Со сменой поколений изменяются и принципы, ценности. Присоединение и следование уже существующим стандартам, получившим свое развитие на территории другого государства, может поспособствовать формированию тех принципов и ценностей, которые в свою очередь будут направлены на исключительную защиту прав и свобод человека.

Международные нормы, регулирующие соблюдение и защиту избирательных прав, как было уже замечено выше, носят достаточно абстрактный характер. В случае с Европейской конвенцией защиты прав человека и основных свобод, раскрывает содержание и объем прав и свобод человека, гарантируемых ею, толкует их настолько широко, насколько позволяет ему его компетенция и цели Конвенции Европейский Суд по правам человека<sup>3</sup>. По мнению самого Суда,

---

<sup>1</sup>Сергеевич В.И. Всеобщее избирательное право//Журнал министерства юстиции. 1906. № 5. С. 103.

<sup>2</sup>Арановский К.В. Условие согласования практики международного и конституционного правосудия// Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3. С. 1.

<sup>3</sup>Алисиевич Е.С. Система правовых стандартов Европейского суда по правам человека//Юрист-международник. 2006. № 4. С. 41.

творческое толкование норм Конвенции является составной частью обязанностей Европейского суда, который видит свою задачу в том, чтобы развивать нормы, закрепленные Конвенцией<sup>1</sup>. Случается, что Европейскому Суду приходится с течением времени рассматривать схожие случаи, произошедшие на территории различных государств. В связи с различными веяниями времени и политической обстановкой в мире, толкование и применение одной и той же нормы может значительно различаться в разные периоды. Это не дает возможности с уверенностью принимать как неоспоримый идеал данную норму. В то же время, это может быть следствием того, что правовые стандарты могут трансформироваться или уточняться под влиянием меняющихся условия развития и приоритетов современного общества<sup>2</sup>.

Если же учесть, что истина не в устах говорящего, а в ушах слушающего, то возможно столкнуться с той проблемой, что избирательные стандарты формулируются, исходя из примерного пути развития государства, который выбирается за основу. В реальной действительности данные пути могут различаться, а нормы толковаться странами, исходя из сложившейся годами внутренней практики применения. Поэтому считаем необходимым глубоко вникать в суть правовых систем и первоначальный смысл норм, которые «выросли» до норм европейского (и международного) уровня, а оттуда уже возвращались на национальный уровень<sup>3</sup>.

В.И. Сергеевич еще в 1906 году писал, что избирательные законы, конечно, имеют большую важность, но и здесь, как и вообще в жизни, не все дело в законах, а прежде всего в людях<sup>4</sup>. В том числе и в людях, которые пишут законы и составляют международные правовые акты. Члены международных организаций, определенно, облада-

---

<sup>1</sup>См.: Постановление Европейского суда по делу «Ирландия против Соединенного Королевства» от 18 января 1979 г. [Электронный ресурс] <http://echr.coe.int> (Дата обращения 1.09.2015)

<sup>2</sup>Алисиевич Е.С. Система правовых стандартов Европейского суда по правам человека // Юрист-международник. 2006. № 4. С. 32.

<sup>3</sup>Зорькин В.Д. Доклад на Международной конференции «Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия» 26 ноября 2006 года. Москва. [Электронный ресурс] <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3> (Дата обращения 1.09.2015)

<sup>4</sup>Сергеевич В.И. Всеобщее избирательное право // Журнал министерства юстиции. 1906. № 5. С. 122.

ют всеми необходимыми академическими навыками для выполнения данной обязанности, но, как и другие люди, не могут быть застрахованы от субъективных суждений. Г. Еллинек в своем труде «Социально-этическое значение права, неправды и наказания» указывал, что результат работы какого-либо автора (а это можно отнести и не только к авторам научных работ, но и к лицам, непосредственно участвующим в создании стандартов, а в дальнейшем, и их применении) определяется точкой его отправления и его личными взглядами, и, в конце концов, друг другу противостоят бесчисленные утверждения, субъективно имеющие одинаковое право на существование, но объективно одинаково невыгодные<sup>1</sup>.

Если все же преследовать цель создания единого правового пространства, то, по нашему мнению, во избежание создания очередного «прокрустова ложа», следует формулировать избирательные стандарты, так как избирательное право носит исключительно внутригосударственный характер, таким образом, чтобы это позволило следовать им как можно большему количеству стран-участников, при том, не отказываясь от тех норм национального законодательства, которые сложились сугубо исторически и не нуждаются на данном этапе развития государства в подвижках. В то же время, необходимо проверить на прочность принятые нормы, не торопясь прописать их к исполнению всем возможным государствам как обязательную панацею, даже в случае их согласия на то.

Стоит еще раз обратить внимание на отличительную особенность норм избирательного права. Они регулируют способы формирования государственных органов представительной (законодательной) власти, которым народ в последствие передает полномочия выражать всеобщую волю. Поэтому считаем, что международные акты, содержащие в себе столь высокого значения стандарты, возможно, стоит позволить одобрять или не одобрять населению непосредственно, а не их возможным представителям.

---

<sup>1</sup>Г.Еллинек. Социально-этическое значение права, неправды и наказания. М. 1910. С. 7.

**Ю.Ю. Попова**

*Доцент кафедры конституционного  
и административного права  
Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета, к.ю.н.,  
popova.yuyu@dvfu.ru*

**ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ  
В СТРАНАХ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА  
ABOUT JUDICIARY POWER IN THE ASIA-PACIFIC RIM**

The article covers the basics of the organization of the Judicial Power of some states of the Asia-Pacific Rim. The author analyzes the general and the particular manner in the formation of courts, the status of judges, the principles of organization and operation of the Judicial Systems Asia-Pacific countries

В структуре действующих конституций стран Азиатско-Тихоокеанского региона (далее – АТР) содержатся специальные разделы, определяющие основы судебной власти. Обычно они следуют за разделами о законодательной (представительной) и исполнительной власти. В КНР данный раздел именуется «Народный суд и народная прокуратура»; в Конституции Японии – «Судебная власть»; в Конституции Республики Корея – «Суды», «Конституционный Суд». Основная часть конституций ограничивается кратким перечислением действующих в стране судов и судебных подсистем, определяет статус верховного суда или иных судов, при наличии в стране нескольких юрисдикций. Конституционная регламентация охватывает три аспекта: организацию судебной системы, конституционный статус судей, основные принципы осуществления правосудия<sup>1</sup>. Судебная система, полномочия судов, статус судей устанавливаются специальными законами, такими как: Законы Республики Корея «Об органи-

---

<sup>1</sup> См.: Бевеликова Н.М. Конституционные основы судебной власти в Китае Корею и Японии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. №2. С.95-102.



зации суда» и «О Конституционном Суде», Судебный акт США, Закон Японии «О судах» и др.

Порядок формирования судов в государствах АТР разнообразен. В большинстве стран судьи назначаются. В одних государствах назначение судей входит в прерогативу главы государства или его представителя (статья 104 Конституции Кореи, статья 72 Конституции Австралии), в других – судей назначает глава государства по представлению правительства, в третьих – глава парламента по представлению главы государства (статьи 96-97 Конституции Мексики). В Японии судьи Верховного Суда избираются гражданами. Этот процесс привязывается к выборам Палаты Представителей (статья 79 Конституция). В США принцип выборности и назначаемости судей сочетаются: судьи Верховного Суда назначаются Президентом по совету и с согласия Сената, при этом в большинстве штатов судьи избираются<sup>1</sup>.

При назначении или избрании судей к кандидатам обычно предъявляются достаточно высокие требования. Как правило, это наличие гражданства, правоспособности, высоконравственное поведение, обладание жизненным опытом (возрастной ценз), наличие необходимой профессиональной подготовки и стаж работы по специальности. К примеру, лицо, назначаемое на должность судьи Верховного Суда Японии должно достигнуть 40-летнего возраста и обладать широким познанием права. Как минимум 10 судей Верховного Суда Японии должны служить не менее 10 лет в качестве судей высшего суда, районного суда, суда по семейным спорам, или минимум 20 лет прослужить в дисциплинарном суде или прокурором, адвокатом, профессором права<sup>2</sup>.

Что касается срока полномочий судей, то например, в соответствии со статьей 124 Конституции КНР Председатель Верховного народного суда Китая может занимать эту должность не более двух сроков подряд. В настоящее время чаще можно встретить конституционно устанавливается первичный срок пребывания судей в долж-

---

<sup>1</sup> Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С.420.

<sup>2</sup> Percy R. Luney, Jr. The Judiciary: it's organization and status in the parliamentary system. [Электронный ресурс]: Режим доступа : <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4029&context=lcp> (дата обращения 27.08.2015).

ности. Так в соответствии со статьей 80 Конституции Японии судьи нижестоящих судов, назначаются Кабинетом министров вначале на срок десять лет, а затем вторично.

Еще одним аспектом конституционного регулирования судебной власти выступают вопросы судебной системы государства. Выделяют судебные системы с внутренней и внешней специализацией. Традиционно признак специализации выражен на конституционном уровне посредством учреждения тех или иных видов специализированных судов (Корея, Россия). В системах с внутренней специализацией (Китай, отчасти США) один судебный орган рассматривает споры, возникающие во всех сферах права, для чего внутри каждого суда могут выделяться самостоятельные составы (присутствия, коллегии, сенаты, скамьи, камеры) или единоличные судьи, специализирующиеся на рассмотрении дел одного профиля. Предметом рассмотрения в суде может стать и вопрос законности и конституционности того или иного акта или действия. Причем возможны два варианта: подобный спор может быть рассмотрен судом любого уровня (Япония) или вынесен на рассмотрение только верховного суда страны (Австралия, Канада)<sup>1</sup>.

В системах с внешней специализацией формируются несколько самостоятельных подсистем, которые непосредственно поименованы в конституционных текстах, например: общей (уголовные и гражданские дела), конституционной, административной, военной, социальной, трудовой, налоговой, финансовой, семейной, ювенальной (США, Сингапур), арбитражной или хозяйственной юстиции (Россия), электоральной (Мексика, Эквадор, Чили), сельскохозяйственной (фермерские суды в Канаде).

Особое место среди специализированных судов отведено конституционным и административным судам (трибуналам). Конституционное законодательство ряда государств включает в состав судебной власти специальные органы, осуществляющие конституционное правосудие (Россия, Республика Корея), наделяя их значительной долей самостоятельности. К юрисдикции административных судов от-

---

<sup>1</sup> Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование : монография / отв. Ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С.551.

носится, как правило, решение вопросов о соответствии закону актов и действий органов и должностных лиц органов исполнительной власти. Административная юстиция существует в США. С сентября 2015 года она начала действовать и в России<sup>1</sup>.

Каждая из подсистем, в свою очередь, характеризуется достаточно сложной организационной структурой. Так, в Сингапуре существуют суды по семейным спорам, конорельские суды (рассматривают дела об убийстве), суды по мелким спорам (защита прав потребителей и др.). Помимо судов общей юрисдикции в КНР существуют специализированные суды, к которым относятся: военные суды, суды по морским спорам, суды по железнодорожным спорам.

Судебные системы, как правило, имеют жесткую иерархическую, или «вертикальную», организационную структуру, что также отражено в конституциях. Количество судебных звеньев или инстанций колеблется обычно от двух до четырех. Обычным считается существование двух инстанций — первой и второй. Вторая инстанция призвана предоставить дополнительные гарантии справедливого рассмотрения дела. К примеру, в Сингапуре гражданские или уголовные дела, разрешенные районным судом или магистратом могут быть пересмотрены Высоким Судом. Дела, разрешенные, Высоким Судом могут быть обжалованы в Апелляционный суд. И Высокий, и Апелляционный суды входят в состав Верховного Суда Сингапура.

Осознание существования судебной защиты в качестве основополагающей ценности современного государственно-политического устройства привело к формированию значительного числа принципов, посвященных надлежащей организации судебной власти в государстве, содержащихся как в собственно международных актах, так и в документах рекомендательного характера.

Принципы, содержащиеся в международно-правовых и конституционных актах государств АТР, можно объединить в три группы:

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ // Российская газета. – 11 марта 2015 г. – №6620.

1) принципы организации судебной власти; 2) принципы ее деятельности, 3) принципы конституционно-правового статуса судей.

К первым можно отнести: универсальность правосудия, независимость, запрет на создание чрезвычайных судов и трибуналов, участие народа в осуществлении правосудия. Ко вторым – беспристрастность, состязательность, равенство граждан перед судом, публичность, устность и непосредственность, участие народа в осуществлении правосудия (суд присяжных), единоличность, разумный срок рассмотрения дела и др.

Одним из фундаментальных и неотъемлемых прав человека является универсальное право на судебную защиту от любых проявлений произвола (ст. 31 и 38 Конституции Японии 1946 г., ст. 46 Конституции РФ), исключающее возможность отказа в правосудии (ст. 32 Конституции Японии, ст. 19 и 46 Конституции РФ).

Важнейшим принципом, закрепленным практически всеми современными конституциями, выступает принцип независимости судебной власти (суда, судей). Данный принцип выражается в формировании самоуправляющейся и обособленной судебной системы и в прямом запрете иным государственным органам осуществлять судебную деятельность либо вмешиваться в нее (ст. 130 Конституции Вьетнама 1992 г., ст. 126 Конституции Китая 1982 г.).

Принцип осуществления правосудия только надлежащим судом и судьей также закреплен в большинстве современных конституций (ст. 76 Японии, ст. 124 Конституции Китая, ст. 118 Конституции РФ).

Гарантией независимости судебной власти и ее осуществления только судебными учреждениями является и конституционный запрет на создание чрезвычайных судов (трибуналов) (ст. 118 Конституции РФ, ст. 76 Конституции Японии).

Среди основополагающих начал организации и деятельности суда, с одной стороны, и конституционного статуса гражданина (право на информацию) — с другой, выделяют принцип публичности или открытости правосудия, принцип ведения судопроизводства на государственном языке, либо возможности выступать на родном языке с использованием услуг переводчика (ст. 134 Конституции Китая).

Отдельно выделяются принципы, определяющие статус судей. К ним относится принцип независимости судей, принцип неприкосновенности судьи, принцип должного материального обеспечения судей (в соответствии со ст. III Конституции США судьи Верховного и нижестоящих судов в установленные сроки получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено во время пребывания в должности. Конституция России гарантирует финансирование судов из средств федерального бюджета в объеме, обеспечивающем возможность полного и независимого осуществления правосудия (ст. 124).

Как видим, судебная власть в государствах АТР занимает особое место в системе разделения властей. Конституционное законодательство большинства стран АТР подтверждает осуществление правосудия на основе общепризнанных принципов и норм международного права, а также подчеркивает немаловажную роль судебной ветви власти в обеспечении порядка и законности.

**В.В. Сонин**

*Профессор кафедры теории  
и истории государства и права  
Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета,  
д.ю.н. sonin.vv@dvfu.ru*

**ВТОРАЯ МИРОВАЯ ВОЙНА  
НА ТИХОМ ОКЕАНЕ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
РУССКОЙ ЭМИГРАЦИИ В КИТАЕ**

**THE SECOND WORLD WAR  
AND POLITICAL ACTIVITY OF RUSSIAN EMIGRANTS IN CHINA**

In the year of 70th anniversary of Second world war's ending, the author analyses political activities, taken during the war by one of the special groups of participants – Russian emigrants in China. Like their compatriots in the USSR, immigrants reaction to the war was ambivalent. Most of them refused to cooperate with Japanese militarists, helped the Soviet side, was subjected to repression and greeted the Red Army's coming as a liberation. "White guard" officers, Russian fascists and some other representatives of emigration stayed on the Japanese side, they were forming a military and commando troops, made Pro-Japanese agitation and with the arrival of the Red Army was subjected to Soviet repressions. Anyway, the Russian emigration involuntary had took an active part in the Second World War on Chinese territory and came under "double fire", finally became one of the most affected parties.

Мировая общественность отметила 70-летие окончания Второй мировой войны. В современной историко-политической литературе существует мнение, что Вторая мировая война началась на Дальнем Востоке задолго до нападения фашистской Германии на Польшу в 1939 г.<sup>1</sup> Многие народы испытали все ужасы этой войны, в том числе и русские эмигранты, проживавшие на территории Китая. Они поки-

---

<sup>1</sup> Дикин Ф., Стори Г. Дело Рихарда Зорге. М.: Тера, 1996. С. 72-73.

нули Родину в годы революции и гражданской войны (1917 – 1922 гг.). В Китае их ждали новые испытания.

Русская эмиграция в Китае неоднозначно восприняла подготовку и ведение войны на Тихом океане. Большинство русских эмигрантов осуждало агрессивную политику Японии в отношении Китая, США, СССР и других стран АТР. Захват в 1931 г. японской Квантунской армией Северо-Восточного Китая и образование государства Маньчжоу-го рассматривалось ими как начало «большой войны в Азии».<sup>1</sup> Военно-политический активизм в союзе с Японией и Маньчжоу-го против СССР в 30-40 гг. XX в. проявляла белогвардейская часть российской эмиграции.

Она располагала сетью организаций антисоветской и антикитайской направленности. «Бюро по делам российских эмигрантов в Маньчжурии», созданное властями Маньчжоу-го в 1934 г., объединило 142 различных эмигрантских организаций. Среди них Российская фашистская партия во главе с К.В. Родзаевским, военная организация атамана Г.М. Семёнова, которые находились под контролем штаба японской Квантунской армии и её военной разведки. На территории Китайской республики (г. Шанхай) размещался «Главный штаб Дальневосточного отдела Российского общевоинского союза (РОВС)», который возглавлял генерал М.К. Дитерихс. Члены этой белогвардейской военной организации рассчитывали взять реванш за поражение в Гражданской войне и «освободить» Россию от коммунистов и Советов. Ближайшая белоэмигрантская политическая задача: под руководством Японии создать «Сибирское буферное государство», которое станет плацдармом для борьбы с СССР.

В контексте реализации этого стратегического плана надо рассматривать белогвардейскую кампанию по денонсации советско-китайского договора 1924 г. и переходе КВЖД под маньчжурско-белогвардейское управление. Это означало, что дорога, имеющая важное военно-стратегическое значение, перешла бы под контроль Японии.

Идеологическую подготовку к этой политической акции в отношении СССР и Китая начала белоэмигрантская пресса. Так газета

---

<sup>1</sup> Тихий океан. 1935. № 4. С.160.

«Заря» писала, что КВЖД «подрывает суверенитет Маньчжоу-го и угрожает ему терроризмом<sup>1</sup>. Японская газета «Асахи» указывала: «правительство Маньчжоу-го вынуждено применять репрессивные меры»<sup>2</sup>. В 1932 г. в концентрационном лагере в Сумбее находилось 1360 русских, китайцев и корейцев, сочувствовавших СССР.

Японцы дезорганизовывали работу КВЖД и захватывали её имущество. СССР, не желая идти на обострение международных отношений на Дальнем Востоке, принял решение о продаже КВЖД Маньчжоу-го. В 1935 г. начался отъезд советских специалистов-железнодорожников на Родину. Многие эмигранты, получив советское или китайское гражданство, также покинули Маньчжоу-го. Тогда местные власти обязали российских эмигрантов принять маньчжурское гражданство, в противном случае они должны были в 24 часа покинуть пределы Маньчжоу-го. На основе закона Маньчжоу-го о всеобщей воинской повинности армия этого государства пополнилась за счёт новых граждан из белоэмигрантов. В составе маньчжурской армии были сформированы отдельные белогвардейские части: казачьи подразделения, охранные жандармские отряды, спецкоманды по борьбе с партизанами. На границе с СССР и Китаем были сосредоточены белогвардейские пограничные и полицейские отряды. Местное население было выселено из пограничных районов. Из них были созданы команды для строительства военных сооружений вдоль советско-маньчжурской границы. Деревни вдоль КВЖД были объявлены «зонами безопасности». Каждая деревня формировала отряд самообороны, который охранял определённый участок дороги. В конце 30 гг. XX в. начальник «Главного бюро по делам российских эмигрантов» генерал В. Кислицын, по указанию штаба Квантунской армии, приступил к организации тотального шпионажа в отношении СССР с широким привлечением эмигрантской молодёжи. При «Главном бюро» существовала «Национальная организация русских разведчиков», имеющая три отделения (детское, юношеское, взрослое). Отряды «юных разведчиков» (до 17 лет) создавались при спецлагере

---

<sup>1</sup> Заря. 1934. 6 июня.

<sup>2</sup> Асахи. 1934. 4 августа.



рях, расположенных в пограничных с СССР районах<sup>1</sup>. Под руководством опытных специалистов в области разведки дети белоэмигрантов проходили теоретический и практический курс обучения тайной войне против СССР. Затем отдельные из них продолжали учёбу, по рекомендации «Главного бюро», в японской разведшколе «Асано» под Харбином. В составе японской армии белоэмигранты принимали участие в боях с советскими войсками на Хасане и при Халкин-Голе<sup>2</sup>.

В разработке военной операции японцев в Монголии принимал участие генштабист царской России генерал Андогский – последний градоначальник Владивостока (1922 г.). С началом войны на Тихом океане «Главное бюро» опубликовало книгу «Война за Великую Азию и задачи российских эмигрантов»<sup>3</sup>, в которой содержалось политическое заявление о том, что «... с подчинением Азии Японией будет освобождена и Россия». Общество единения народов Маньчжурской империи (Кю Вай Кай) заявило, что русская эмиграция займёт особое место в политической структуре Маньчжоу-го. Военно-стратегический план Японии в отношении СССР под названием «Особые манёвры Квантунской армии» имел специальный раздел «Основы оккупационного режима на территории русского Дальнего Востока». В нём предусматривалось привлечение белоэмигрантов в японский оккупационный административный аппарат. Японское военное командование планировало создание боевых отрядов из белоэмигрантов.

Выступая на смотре русских резервистов в г. Порт-Артуре японский генерал Янагита заявил: «Русские и японские солдаты сражались друг против друга в прошлом, а сейчас они ведут совместную борьбу за Великую Азию». Он призвал белоэмигрантов стать «русскими самураями» и пополнить ряды японских камикадзе. Представитель японской разведки Тамура на съезде белоэмигрантов в г. Харбине (декабрь 1944 г.) объявил, что в связи с войной вся личная и общественная жизнь эмигрантов должна быть подчинена борьбе за победу Японии. По его

---

<sup>1</sup> Лукин Ю. Краткий очерк истории национальной организации русских разведчиков. Харбин: Изд-во Нац. Орг. Русских Разведчиков, 1936. С. 22.

<sup>2</sup> Освободительная миссия на Востоке / сост. А.Е. Зорин. М.: Военное изд-во, 1976. С. 161.

<sup>3</sup> Война за Великую Азию и задачи российских эмигрантов : сб. статей для ораторов. Харбин: Главное бюро по делам российских эмигрантов в Маньчжурской империи, 1942. С. 7-11.

мнению, в случае поражения Квантунской армии наступит и «смерть эмиграции». Но эмигранты должны верить в победу Японии и активно участвовать в создании Великой Азии. Японцы ждали от белоэмигрантов жертвенности, самоограничения, содействия и укрепления самообороны, поддержки всех мероприятий правительства Маньчжоу-го. Многие эмигранты отказывались сотрудничать с японцами и перебирались в центральный и южный Китай, где нередко погибали от японских бомбёжек. Неблагонадёжных эмигрантов власти Маньчжоу-го подвергали аресту и без суда и следствия помещали в тюрьмы и концентрационные лагеря, где они умирали от пыток и истязаний. Партии этих «врагов Японии» отправляли в специальный центр по созданию бактериологического оружия (отряд 731), расквартированный под Харбином, где над ними проводились чудовищные опыты.

С другой стороны в советское консульство поступали массовые просьбы от эмигрантов об отправке их на советско-германский фронт, чтобы сражаться в рядах Красной Армии. Эмигранты собирали деньги, ценности, тёплые вещи для Красной Армии, распространяли сводки Информбюро СССР. Отдельные из них переходили советско-маньчжурскую границу, чтобы своевременно предупредить советских людей о враждебных замыслах японцев и белогвардейцев.

Разгром Германии и вступление СССР в войну с Японией было воспринято большинством эмигрантов как избавление. В условиях наступления советских войск в Маньчжурии штаб Квантунской армии призвал эмигрантов «умереть вместе с Японией». Но умирать за «проигранное дело Японии» они не собирались. Началось массовое дезертирство эмигрантов из армии Маньчжоу-го. Атаман П.М. Семёнов, спасая себя, обратился с личным посланием к И.В. Сталину, предлагая свои услуги Красной Армии в качестве «военного советника», т.к. никто, по его мнению, лучше него не знает маньчжурский театр военных действий. Советская военная контрразведка провела в Маньчжурии успешную операцию по розыску и аресту лидеров белогвардейщины Семёнова, Ханжина, Бакшеева, Михайлова, Родзаевского и др., которые после окончания войны предстали перед военной коллегией Верховного суда СССР и понесли наказание в соответст-

вие с советским законодательством. Эмигрантам стало известно обращение командования Советской Армии о возможности перехода русских людей, проживающих в Маньчжурии, на сторону СССР и обретения Родины. Маршал Советского Союза К.А. Мерецков вспоминал, что при взятии Харбина и других крупных городов Маньчжурии «серьёзное содействие оказали нам русские жители». Они наводили десантников на вражеские штабы и казармы, оказывали помощь в уличных боях, брали под охрану государственные учреждения, принимали участие в разоружении воинских частей Маньчжоу-го и охране общественного порядка.

В честь освобождения Маньчжурии советскими войсками в кафедральном соборе г. Харбина состоялась церковная служба, молебен и военный парад освободителей, в котором приняли участие и эмигранты в лице георгиевских кавалеров времён русско-японской войны начала XX в. Многие эмигранты получили советское гражданство и оказались в СССР. К сожалению, определённая часть эмигрантов в 40-е – 50-е гг. стала жертвой политических репрессий в СССР. Некоторые русские эмигранты предпочли из Азии переселиться на постоянное место жительства в страны Западной Европы, Америки и в Австралию. Судьбы у них оказались разные, а годы войны на Дальнем Востоке были самыми драматичными в их жизни.

Из вышеизложенного видно, что политическая деятельность русской эмиграции в Китае в годы второй мировой войны осуществлялась как в направлении проведения японо-белоэмигрантской политики антикоммунизма и антисоветизма, так и формирования фронта борьбы против японского оккупационного режима в Маньчжурии.

**В.В. Сонин**

*научный сотрудник кафедры конституционного  
и административного права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, Ph.D.,  
sonin.vva@dvfu.ru.*

**ПРОВАЛ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В САР ГОНКОНГ:  
ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ**

**THE FAILURE OF HONG KONG ELECTORAL REFORM:  
CAUSES AND CONSEQUENCES**

Failed electoral reform in Hong Kong (PRC) involved the introduction of direct elections of the Chief Executive in 2017 with using some bodies and procedures as filters, such as Nomination Board and the right of the central government to appoint the elected candidate for the position. Analysis of the history of electoral system in Hong Kong and reasons for electoral reform reflects differences between projected institutions and local electoral and political culture in its relationship with the national political system and legal order.

Ключевым моментом развития политической системы Специального административного района (далее по тексту САР) Гонконг является предусмотренный Основным законом 1990 г. переход к избранию Главы администрации населением Гонконга на прямых всеобщих выборах.

**Проект реформы.** В июле 2007 г. Администрация САР Гонконг провела консультативный опрос населения и рекомендовала перейти к прямым выборам Главы администрации с 2017 г. 29 декабря 2007 г. Постоянный комитет Всекитайского Собрания Народных Представителей КНР (далее – ПК ВСНП КНР) рассмотрел доклад Главы администрации САР Гонконг «О результатах консультативного опроса о развитии политических институтов САР Гонконг и необходимости изменения порядка наделения полномочиями Главы администрации и

Законодательного совета САР Гонконг», по результатам чего принял решение о возможности перехода с 2017 г. к прямым выборам Главы администрации и прямым выборам всего состава Законодательного совета.<sup>1</sup> Решением также было предусмотрено, что номинационная коллегия для выдвижения кандидатов может быть организована на основе норм Приложения 1 Основного закона о порядке формирования Избирательной коллегии.

Проблема, однако, заключается в том, что, составляя меньшинство в формируемом частично с применением функциональных курий Законодательном совете, демократическая оппозиция регулярно получает большинство тех мест в Законодательном совете, которые распределяются на прямых выборах. Так, на выборах 2012 г. 56% избирателей проголосовали за демократических кандидатов, и только 43% отдали свои голоса представителям консервативных сил, которые на будущих выборах и будут выдвигать лояльного центральному правительству КНР кандидата.<sup>2</sup> В демократическую коалицию входят те же партии<sup>3</sup> и политические деятели, которые отказались в 1997 г. признать переходные органы власти и остаются бескомпромиссными оппонентами центрального правительства КНР. В то же время председатель юридического комитета ВСНП Цяо Сяоян заявил 24 марта 2013 г. на совещании членов Законодательного совета САР Гонконг в Шэньчжэне: «Центральное правительство не может допустить, чтобы лицо, противостоящее центру, было назначено Главой администрации Гонконга».<sup>4</sup> При этом представитель ВСНП традиционно использовал формулу «лояльность государству и лояльность Гонконгу» (кит. «ай го ай ган») как условие выдвижения кандидата (своеобраз-

---

<sup>1</sup> Чен Цзе. Конституционные основы всеобщих выборов на региональном уровне (на примере проблемы всеобщих выборов в Гонконге (Дицю пусюань дэ сяньчжи цзичу яньцзю – и Сянган пусюань вэньти вэй чуфадиань) // Цинхуа фачжи луньхэн. 2009. № 1. С. 188-189.

<sup>2</sup> Чень Хунъи. Правовые и политические аспекты проблемы всеобщих выборов Главы администрации Гонконга (Сянган тэшоу пусюань вэньти дэ фалюй хэ чжэнчжи каолуй) // Цзыцзин. 2013. № 9. С. 34.

<sup>3</sup> Демократическая коалиция (кит. 泛民派, англ. Pan-Democracy Camp), в составе которого Democratic Party, Association for Democracy and People's Livelihood, Civic Party, Neo Democrats, Labour Party, League of Social Democrats, People Power и др.

<sup>4</sup> Цяо Сяоян: Говоря об условиях всеобщих выборов, обращаюсь к оппозиции: «Противник центра не сможет стать Главой администрации» // Такунпао. 2013. 25 марта.

ный избирательный ценз). Для сохранения политической стабильности и лояльности будущего руководства автономии китайское правительство в настоящее время проводит «тонкую настройку» избирательного законодательства Гонконга. При этом из трех стадий процесса наделения полномочиями (выдвижение кандидатуры, выборы и назначение Постоянным комитетом ВСНП КНР) основное внимание уделяется порядку выдвижения кандидатур.

При обсуждении порядка выдвижения кандидатов дискуссия развернулась вокруг установления субъектов, правомочных выдвигать кандидатуру на выборах Главы администрации Гонконга. Если демократическая коалиция выступает за наделение правом выдвижения кандидатов политических партий или реализацию порядка самовыдвижения со сбором подписей избирателей, то центральное правительство КНР и действующая Администрация Гонконга, ссылаясь на норму ст. 45 Основного закона, настаивают на безальтернативности института номинационной коллегии.<sup>1</sup> Как отмечает один из ведущих китайских специалистов по государственно-правовому статусу специальных административных районов профессор Ван Чженьминь, «выдвижение кандидатуры Главы администрации Гонконга номинационной коллегией, составленной из представителей элиты, гарантирует сохранение традиционного для Гонконга режима правления элит и основанной на нем капиталистической экономики. Напротив, введение права выдвижения кандидатов политическим партиям или непосредственно гражданам спровоцирует рост популизма на выборах и в конечном итоге превратит Гонконг в «социальное государство» с огромными долгами. В то же время, сочетание демократического (всеобщие выборы) и «элитарного» (номинационная коллегия) элементов может обеспечить сохранение условий нынешнего экономического процветания Гонконга».<sup>2</sup> По словам другого известного китайского профессора-конституционалиста Линь Лайфаня, номинаци-

---

<sup>1</sup> Цзоу Пинсюэ. Критика концепции «выдвижения кандидатур гражданами» в опросе о политической реформе Гонконга (Сянган чжэнгай цзысюньчжун дэ «гунминь тимин» чжучжан пиншу) // Ганао янцзю (Исследования Гонконга и Макао). 2014. № 1. С. 34.

<sup>2</sup> Ван Чженьминь: Право выдвижения кандидатов должно принадлежать элите (Тиминцюань ин ю цзиньин синши) // Синпао. 2014. 19 января. [Электронный ресурс] : Режим доступа <http://edu.sina.com.hk/news/109/4/1/147855/1.html>.

онная коллегия служит своего рода «предохранительным клапаном», позволяющим контролировать социальные риски, порождаемые всеобщими выборами, в том числе скатывание к популистскому «социальному государству» и иностранное политическое вмешательство.<sup>1</sup>

В своей речи 24 марта 2013 г. председатель юридического комитета ВСНП Цяо Сяоян заявил, что предусмотренная Основным законом номинационная коллегия по аналогии с ныне существующей Избирательной коллегией может быть организована на основе представительства четырех функциональных куриЙ.<sup>2</sup> В настоящее время Избирательная коллегия из 1200 членов самостоятельно избирает Главу администрации Гонконга из числа кандидатов, каждый из которых предлагается группой не менее чем из 150 членов коллегии. В формате номинационной коллегии данное собрание сможет лишь наделять лицо статусом кандидата на всеобщих выборах.

**Реализация проекта.** Для внесения изменений в Основной закон в соответствии с проектом реформы требовалось пройти 5 этапов:

1. Доклад Главы Администрации САР Гонконг с проектом реформы.

2. Принятие ВСНП КНР решения о проекте реформы (принято 31 августа 2014 г.)

3. Принятие поправок в Основной закон Законодательным советом САР Гонконг (большинством в 2/3 из 70 депутатов).

4. Подписание закона о поправках в Основной закон Главой администрации САР Гонконг.

5. Утверждение поправок в ВСНП КНР.

В преддверии реформы стороны оказывали беспрецедентное давление на депутатов Законодательного совета. Уже перед вторым этапом начались массовые протесты и демонстрации в центре Гонконга (Оссуру Central), к третьему этапу противостояние сторон усилилось. Со стороны Пекина это проявляется в разнообразных петици-

---

<sup>1</sup> Линь Лайфань. Номинационная коллегия – это «предохранительный клапан», защищающий от иностранного вмешательства (Тивэйхуэй ши «аньцюаньфа», кэ фанчжи вайго шили шэжу) // Такунпао. 2014. 27 апреля. [Электронный ресурс] : Режим доступа <http://news.takungpao.com/hkol/topnews/2014-04/2443393.html>.

<sup>2</sup> Цяо Сяоян: Говоря об условиях всеобщих выборов, обращаюсь к оппозиции: «Противник центра не сможет стать Главой администрации» // Такунпао. 2013. 25 марта.

ях должностных лиц и представителей торгово-промышленных кругов, многочисленных лекциях, конференциях и публикациях материальных ученых-конституционалистов (Ван Чженьминь, Линь Лайфань, Чень Дуанхун и т.д.). Последняя из таких конференций, посвященная 25-летию вступления в силу Основного закона САР Гонконг, прошла буквально накануне голосования.

Пекин и руководимые им Администрация САР Гонконг и консервативное большинство Законодательного Совета были нацелены на придание Главе администрации полной демократической легитимности, равной легитимности депутатов Законодательного Совета, с тем, чтобы реализовать ведущую роль Главы администрации в системе государственной власти САР. Оппозиция стремится сорвать введение прямых выборов, представляя их как «ложные выборы», тем самым не допустить укрепления легитимности Главы администрации САР, активизировать международную критику несоблюдения КНР прав человека<sup>1</sup>, а также усилить внутреннюю напряженность и недовольство в гонконгском обществе («чем хуже, тем лучше»). Перед голосованием из 70 депутатов Законодательного совета 41 (из 43 членов пропекинской фракции) намеревались голосовать за законопроект, 28 (в том числе 27 депутатов от демократической оппозиции и 1 пропекинский депутат) – против.

18 июня 2015 г., после 9-часовой дискуссии большая часть пропекинской фракции неожиданно вышла из зала и не участвовала в голосовании (возможно, в попытке сорвать кворум заседания; официально – в стремлении отложить начало голосования до появления опоздавшего депутата<sup>2</sup>). Во время их отсутствия оппозиция инициировала голосование, в результате которого 8 голосов было подано за проект избирательной реформы, а 28 – против (всего присутствовало в зале 37 депутатов, председательствующий по традиции не голосовал).

---

<sup>1</sup> КНР до настоящего времени не ратифицировала подписанный ею Международный пакт о гражданских и политических правах, одно из положений которого гарантирует прямые всеобщие выборы. Считается, что одним из формальных препятствий к ратификации является отсутствие прямых выборов Главы администрации в САР Гонконг. Намечавшаяся реформа была призвана разрешить этот вопрос и приблизить момент ратификации Пакта, тем самым снизив давление на КНР по вопросу прав человека.

<sup>2</sup> Еще одной возможной причиной массового покидания зала пропекинскими депутатами может быть давление, которое оказывалось на них оппозицией – вплоть до персональных угроз всем, кто поддержит проект избирательной реформы.



Отклонение проекта избирательной реформы актуализировало ряд государственно-правовых рисков. Во-первых, избирательная реформа застыла в подвешенном состоянии и рано или поздно должна быть возобновлена. Согласно заявлениям действующего Главы администрации САР Лян Чженьина, в течение оставшегося срока полномочий (до 2017 г.) его администрация не будет перезапускать реформу, сосредоточившись на проведении муниципальных выборов и выборов в Законодательный совет 2016 г. Вопрос о перезапуске реформы остро встанет перед новой администрацией после 2017 г. В частности, надо будет решить, перезапускать ли ее с первого этапа – с новым проектом реформы (на чем настаивает оппозиция), либо только с третьего – на основе существующего решения ВСНП КНР от 31 августа 2014 г. (на чем настаивает Пекин). Пропекинские источники отмечают, что юридическая сила решения ВСНП не зависит от негативного исхода голосования Законодательного Совета САР 18 июня, и фактически оно уже стало частью Основного закона САР. Так или иначе, поставленная центральным правительством КНР в политических заявлениях цель введения всеобщих выборов к 2017 г. достигнута не будет. В отсутствие новых правительственных указаний пекинские ученые занимают максимально осторожную позицию, допуская реализацию избирательной реформы в срок до 2047 г., когда истекают гарантированные Дэн Сяопином при восстановлении китайского суверенитета над Гонконгом «50 лет без перемен».

Во-вторых, проблема нереализованной избирательной реформы в 2017 г. перейдет новому главе администрации САР Гонконг. В настоящее время в Гонконге усиливается социальная напряженность, вызванная недовольством со стороны коренных жителей наплывом людей «с материка», приведшим к нехватке ресурсов в здравоохранении (наплыв материковых пациентов), образовании (дети с материка), рост цен на жилье и обострение конкуренции на рынке труда. В этих условиях любой незначительный повод может вызвать вспышку социального недовольства. Провал избирательной реформы с одной

стороны спокойно воспринимается большинством гонконгцев<sup>1</sup>, однако попытка ее перезапуска после 2017 г. может проходить в еще более сложных социальных условиях.

В настоящее время рассматриваются четыре варианта развития ситуации после провала избирательной реформы:

1. Перезапуск реформы на прежней основе решения ВСНП от 31 августа 2014 г. Здесь основные надежды пропекинских консерваторов связаны с возможным крупным поражением демократической оппозиции на выборах в Законодательный Совет в 2016 г., что могло бы дать консерваторам 5-6 мандатов, необходимых для квалифицированного большинства в 2/3 голосов. Вероятность такого крупного поражения демократов в свете их сегодняшнего успеха представляется крайне небольшой. Однако Пекин может оказать экономическое давление на Гонконг, чтобы вызвать у населения недовольство демократической оппозицией.

2. Роспуск нынешним или следующим Главой администрации САР Законодательного Совета (в соответствии с Основным законом) и назначение новых выборов.

3. Отказ от реформы на неопределенный срок (вплоть до 2047 г., когда закончатся гарантированные Дэн Сяопином 50 лет неизменного капитализма в Гонконге). За это время предполагается устранить чрезмерную политизацию гонконгского общества, сосредоточиться на экономическом и социальном развитии, а также реализовать идею верховенства исполнительной власти посредством нивелирования роли Законодательного Совета и повышения легитимности и популярности Администрации.

4. Введение в Гонконге общекитайского законодательства о государственной безопасности. В соответствии со ст. 18 Основного закона САР Гонконг, в случае возникновения в Гонконге беспорядков, угрожающих единству и безопасности государства, которые правительство САР не может контролировать, ПК ВСНП КНР вправе вве-

---

<sup>1</sup> Отклонение проекта реформы спокойно воспринято гонконгцами, тогда как его принятие могло спровоцировать активные действия (уличные демонстрации, вплоть до захвата правительственных зданий) со стороны демократической оппозиции.

сти в действие на территории САР общенациональное законодательство о государственной безопасности. До недавнего времени данная норма не имела реального значения, поскольку ранее действовавший «Закон КНР о государственной безопасности» 1993 г. трактовал государственную безопасность в узком смысле и фактически представлял собой закон о борьбе со шпионажем. Однако вновь принятый 1 июля 2015 г. (сразу после голосования по избирательной реформе 18 июня) новый «Закон КНР о государственной безопасности» основан на широкой трактовке данного понятия и в ч. 2 ст. 11 возлагает обязанность по защите государственного суверенитета, единства и территориальной целостности в том числе и на жителей Гонконга. Новый закон содержит правовые основания для введения широких ограничений прав и свобод при наличии угрозы государственной безопасности. Сам факт его принятия трактуется как предупреждение центрального правительства жителям Гонконга, сделанное по случаю отклонения избирательной реформы.

**Причины провала.** Анализируя предпосылки неудачи, постигшей проект избирательной реформы, помимо исторических и политических причин, лежащих в основе отчужденности между центральным правительством КНР и населением Гонконга, следует также указать на роль культурно-правовых различий в интерпретации ключевых категорий, задействованных в полемике. Центральное правительство КНР и его глашатаи, воспитанные в континентальной правовой традиции, ссылаются в обоснование своего варианта избирательной системы на Основной закон САР Гонконг. Так, профессор Ван Чженьминь в своих статьях призывает при обсуждении избирательной реформы вернуться к тексту Основного закона и строго его придерживаться.<sup>1</sup> В их понимании именно этот нормативный правовой акт является материальным выражением идеи верховенства права и в данном качестве должен быть принят гонконгцами как данность. Правовая культура последних, однако, сформировалась в рамках англ-

---

<sup>1</sup> Ван Чженьминь: Фундаментальные вопросы гонконгского Основного закона (Сянган «Цзибэньфа» ды цзибэнь вэнти) // Китайский юридический вестник (Чжунго фалю пинлунь). 2015. № 3.

лосаксонской традиции, где закон – отнюдь не единственный и не самый авторитетный источник права и действует наряду с судебными прецедентами и договорами. Поэтому для гонконгцев ссылка на Основной закон далеко не так убедительна, какой она видится центральному правительству.

Столь же неэффективной представляется ссылка пекинских ученых на категорию государственного суверенитета: наличием такового у центрального правительства они объясняют его ведущую роль в изменении Основного закона САР и проведении избирательной реформы, а отсутствием оно у САР Гонконг – производный характер его государственной власти, обязательность соблюдения Конституции КНР и исполнения решений ВСНП. В классической европейской трактовке, заложенной в трудах Гоббса и Бодена, государственный суверенитет представляет собой верховенство и независимость государственной власти, обладает свойствами неотчуждаемости, неделимости и абсолютности. В отличие от этого, Гонконг воспринял англосаксонскую (в первую очередь – американскую) интерпретацию суверенитета. В США сформировалось представление о суверенитете, заключенном в самом народе<sup>1</sup>, тогда как политико-территориальные образования различных уровней могут лишь осуществлять предоставленную им власть<sup>2</sup>. На этой почве выросла теория делимости суверенитета, согласно которой каждый уровень публичной власти является суверенным в пределах собственной сферы ведения. Как отмечал дореволюционный русский юрист А.С. Яценко, теория делимости суверенитета смешивает суверенитет с властью, принадлежащей отдельным государственным органам.<sup>3</sup> Следовательно, гонконгцам сложно понять абсолютную и исключительную природу осуществляемого центральным правительством КНР государственного суверенитета. Еще сложнее представить, что государственный суверенитет

---

<sup>1</sup> Allen, Barbara. Alexis de Tocqueville on the Covenanted Tradition of American Federal Democracy. *Publius*, Vol. 28, No. 2 (Spring, 1998), p. 6.

<sup>2</sup> Elazar, Daniel J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa, 1987. P. 41.

<sup>3</sup> Яценко А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Т. 1. М.: УРСС, 2012. С. 277-279.

КНР превалирует над народным суверенитетом граждан Гонконга и исключает суверенность самого этого территориального образования.

Указанные расхождения в интерпретациях хотя и не составляют коренной причины произошедшего политического кризиса, но наглядно иллюстрируют его юридическую и культурно-правовую сторону. Очевидно, что в любых дискуссиях, сопровождающей политико-правовые реформы, аргументация сторон должна быть направлена на убеждаемого и понятна ему, а не самому убеждающему. В противном случае культурно-правовые различия еще больше затруднят проведение задуманной реформы.

**Е.Е. Фролова**

*Заведующая кафедрой конкурентного  
и предпринимательского права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, д.ю.н.  
frolevgevg@mail.ru*

**МЕХАНИЗМЫ ДЕЙСТВИЯ ИНСТРУМЕНТОВ  
ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ КИТАЯ  
В ПЕРВОМ ДЕСЯТИЛЕТИИ XXI ВЕКА**

**THE ACTION MECHANISM OF THE CHINA MONETARY POLICY  
IN THE FIRST DECADE OF XXI CENTURY**

Article consecrates the main tendencies of a monetary policy of China last decade. In article monetary policy tools which were used at realization of a monetary policy, among which the mechanism of regulation of an exchange rate, refinancing, interest rates, change of level of reserve requirements are in detail considered. The points of view of experts specialists and theorists in the maintenance of the used mechanisms are given in article, and besides, on the basis of statistical data tendencies of development of the financial sphere of economy are analyzed.

По мере осуществления плана двенадцатой пятилетки, денежно-кредитная политика Китайской Народной Республики прошла путь от «курса на ужесточение» в 2008 г., «умеренно смягченной» в 2009-2010 гг., к «разумной» денежной политике. Приоритетом в работе Народного Банка Китая (далее по тексту – НБК) стало ускоренит создания разумной системы антициклического макрорегулирования денежно-кредитной системы, что свидетельствует о вступлении китайской денежно-кредитной политики в новый исторический период. На данном фоне ретроспективный взгляд и тщательный анализ хронологии денежно-кредитной политики Китая первых десяти лет XXI века, её внутренних механизмов и их эффектов, имеет важное значение для интенсификации научных изысканий и развития теоретиче-

ских основ банковского права Китая и практики применения механизмов регулирования денежно-кредитной системы.

### **Характеристика системы денежно-кредитной политики Китая**

Систему денежно-кредитной политики практически любого государства можно разделить на конечную цель, промежуточные цели и инструменты регулирования и пр. В частности, инструменты регулирования включают методы осуществления намеченных целей в процессе регулирования, а также основные механизмы передачи «замысла» политики<sup>1</sup>. В теории денег преимущественно используют такие инструменты денежно-кредитной политики, как размер денежной эмиссии, резервные требования, ставки рефинансирования и переучёта, операции на открытом рынке и другие<sup>2</sup>. На протяжении 2001-2010 гг. инструменты денежно-кредитной политики Китая включали также базовую ставку по кредитам и депозитам, облигации НБК (известные также как «банкноты Центробанка») и учет прироста кредитов (принцип «Руководящего окна», window guidance) и пр.

С инструментами денежно-кредитной политики тесно связано понятие механизмов регулирования последней, *которые в определенной степени обосновывали выбор соответствующих инструментов монетарной политики и практическую базу для дальнейших исследований*. Общепризнанные механизмы воздействия денежно-кредитной политики на экономику страны включают четыре разновидности: механизм регулирования процентных ставок (преимущественно – через изменение ставки рефинансирования центробанка либо иной финансовой власти страны), механизм регулирования кредитов, механизм регулирования стоимости активов, механизм регулирования валютного курса.

В частности, в Кейнсианской модели механизм процентных ставок является наиболее традиционным, а также наиболее важным из

---

<sup>1</sup>Гордон Селлон, Стюарт Вайнер. Кредитно-денежная политика без требований к нормам резервирования: аналитические вопросы // Экономический обзор. 1996. IV квартал. С. 5-24; Гэри Куп. Об эволюции механизмов регулирования кредитно-денежной политики // Журнал экономической динамики и контроля. 2009. Том. 33. №4. С. 997-1017; Сильвия Демиральп. Денежные резервы и передача кредитно-денежной политики: существует ли денежный мультипликатор? // Рабочий документ совета губернаторов Федеральной Резервной Системы. май 2010.

<sup>2</sup>Карл Е. Уолш. Теория денег и Кредитно-Денежная Политика (перевод Ван Фан и пр.). Пекин: Издательство Китайского Народного Университета. 2001.

механизмов воздействия денежно-кредитной политики. Более того, во времена Д.М. Кейнса множество теорий и эмпирических исследований подтверждали данный факт. Так, Ф. Тейлор, Б. Бернанке и некоторые другие ученые считают, что краткосрочная процентная ставка является основным механизмом регулирования монетарной политики<sup>1</sup>.

В то же время, механизм регулирования кредитов привлекал к себе всё больше внимания и получил активное развитие в теории<sup>2</sup>. А. Мелцер и ряд других исследователей развивали подход к традиционному механизму регулирования процентных ставок с точки зрения стоимости активов<sup>3</sup>. В условиях открытой экономики он также является важным механизмом регулирования денежно-кредитной политики.

Однако помимо описанных выше традиционных механизмов регулирования, в течение последних десятилетий ряд исследователей внесли весомый вклад в изучение эффекта информации и ожиданий в качестве механизмов регулирования в монетарной политике и подчеркнули, что коммуникации между центральным банком и общественностью способны влиять на инфляционные ожидания и конечный результат политики<sup>4</sup>.

На основании вышеописанной теории, с 2000 г. учёные осуществляли многочисленные исследования механизмов регулирования денежно-кредитной политики Китая, однако, ввиду расхождения исходных данных и методов расчёта, полученные выводы не были одинаковы. Так, Ван Сюэбяо и Ван Чжицян, проведя причинно-следственный анализ Грейнджера по данным 1981-1998 гг., сделали вывод о том, что кредиты являются основным способом регулирова-

---

<sup>1</sup>Джон Б. Тейлор. Свобода действий против норм регулирования на практике. Серия публикаций Рочестерской конференции по государственной политике. Том 39. 1993. С. 195-214; Бен С. Бернарке, Алан С. Блайндр. Ставки по федеральным фондам и каналы монетарной трансмиссии. // Американский Экономический Обзор. 1992. Том 82. № 4. С.901-921.

<sup>2</sup>Бен С. Бернарке, Марк Гертлер. В чёрном ящике: кредитный канал трансмиссии монетарной политики. // Журнал Экономических взглядов. Том 9, № 4 (1995), С. 27-48

<sup>3</sup>Аллан Г. Мельцер. Монетарные, кредитные и прочие трансмиссионные процессы: взгляд сторонника монетаризма//Журнал Экономических взглядов. 1995. Том 9. № 4. С. 49-72.

<sup>4</sup>Ларс Е. Свенссон. Что не так с правилами Тейлора? Использование суждений в кредитно-денежной политике с уклоном на правила. // Журнал Экономической Литературы. 2003. Том 41. № 2. С. 426-477; Алан С. Блайндер, Майкл Эрман, Марсель Фратцер, Якоб ДеХаан, Дэвид-Ян Янсен. Коммуникации и монетарная политика Центробанка: обзор теории и фактов// Журнал Экономической Литературы. 2008. Том 46. № 4. С. 910-945.



ния денежно-кредитной политики в Китае, в то время как эффективность монетарного аспекта не столь значительна<sup>1</sup>.

По результатам анализа данных за 1991 – 2000 гг., Ли Бинь обнаружил устойчивую корреляцию между общим объемом кредитов и денежной массой с одной стороны и варьированием конечной цели – с другой. Впрочем, корреляция вышеописанных факторов оказалась сильнее<sup>2</sup>. Чжоу Инчжан и Цзян Чженьшэн пришли к аналогичным выводам на основании данных за 1993 – 2001 гг.<sup>3</sup> Однако, Сун Ван и Чжун Чжэншэн отметили, что с развитием национального финансового рынка и углублением дисинтермедиации финансовой сферы, среди механизмов регулирования денежно-кредитной политики всё большее значение будет приобретать регулирование процентных ставок, в то время как роль банковских кредитов будет снижаться<sup>4</sup>.

С другой стороны публикаций, осуществляющих специфический анализ разновидностей инструментов китайской денежно-кредитной политики и их эффективности, сравнительно немного. По мнению Се Пина и Лю Силяна, под инструментами денежно-кредитной политики Китая подразумеваются меры, предпринимаемые Национальным Банком Китая как главным банком страны для достижения целей денежно-кредитной политики, включая количественные и ценовые меры, относящиеся к классу существенных мер, а также, выборочно, – кредитную политику и принцип «Руководящего окна» (window guidance), относящиеся к классу директив. Одновременно с изменениями в целях китайской денежно-кредитной политики и инструментов регулирования, механизмы регулирования денежно-кредитной политики также претерпели глубокие изменения<sup>5</sup>. Дай Гэнью и пр. считают, что развитие денежного рынка создало условия

---

<sup>1</sup>Ван Сюэбяо, Ван Чжицян. Фискальная, финансовая политика и интеграционный анализ. – Далянь: Издательство Дунбейского Университета, 2001.

<sup>2</sup>Ли Бинь. Эмпирическое исследование эффективности денежно-кредитной политики КНР // Финансовые исследования. 2001. № 7.

<sup>3</sup>Чжоу Инчжан, Цзян Чженьшэн. Эффективность денежного и кредитного каналов для кредитно-денежной политики. // Финансовые исследования. 2002. № 9.

<sup>4</sup>Сун Ван, Чжун Чжэншэн. Влияние дисинтермедиации отечественной финансовой системы на передаточные механизмы кредитно-денежной политики: 1978-2007 // Экономист. 2010. № 2.

<sup>5</sup>Се Пин, Лю Илян. От инфляции до дефляции: кредитно-денежная политика КНР в 90-х годах XXвека. – Пекин: Издательство Синаньского Финансового Университета, 2001.

для расширения масштаба операций на открытом рынке, а реформа системы резервных требований и механизма переучета предоставила Центральному банку новые возможности косвенного контроля и регулирования банковской деятельности и экономики в целом<sup>1</sup>. Фань Минтай в основных чертах рассмотрел систему денежно-кредитной политики Китая в рамках трансформации финансовой структуры Китайской Народной Республики, включая инструменты денежно-кредитной политики, рубеж эффективности и его измерение, а также курс изменений соответствующих механизмов регулирования. Согласно принципу точки перелома структуры, Фань Минтай проанализировал влияние изменений в финансовой структуре на инструменты денежно-кредитной политики и функцию реакции и пришёл к выводу, что финансовая структура имеет глубинное влияние на передаточные механизмы денежно-кредитной политики страны<sup>2</sup>. С практической точки зрения, основными инструментами монетарной политики Китая, привлёкшими внимание исследователей в 2001-2010 гг. являются норма резервирования, облигации НБК, базовая ставка по кредитам и депозитам и контроль роста масштабов кредитования.

### **Механизм корректировки нормы резервирования**

На смену тенденции постоянного снижения норм резервирования, присущей 90-х годам XX столетия, пришёл тренд 2001 – 2010 гг. на рост резервных требований. Из рис. 1 видно, что 21 ноября 1999 г. норма резервирования достигла исторического минимума в 6%. Впрочем, в первое десятилетие XXI века, несмотря на многократный пересмотр денежно-кредитной политики, норма резервирования демонстрировала тенденцию быстрого роста.

По сравнению с прочими инструментами монетарной политики, норма резервирования имеет императивный характер в виду установления в законодательном порядке. Когда Центральный банк применяет данный инструмент, финансовые организации не имеют возмож-

---

<sup>1</sup>Дай Гэнью и др. Несколько вопросов о современной монетарной политике. // Финансы Китая. 2000. № 6; Дай Гэнью. Уравновешенная кредитно-денежная политика Китая: практика и опыт // Мир Менеджмента. 2001 . № 6.

<sup>2</sup>Фань Минтай. Финансовая система и её влияние на трансмиссионные механизмы монетарной политики // Экономические исследования. 2004 . № 7.

ности «вести переговоры» с ним по поводу любых количественных или ценовых параметров, и не имеют иного выбора кроме как следовать предписанным указаниям.



Рис. 1. Тенденции изменения резервных стандартов за 2001-2010 гг.

Источник: сайт Народного Банка Китая<sup>1</sup>

Корректировка нормы резервирования Центральным банком имеет непосредственное влияние на ссудные фонды финансовых организаций (таким образом, действует механизм «создания денег»); соответственно, данная мера также имеет непосредственное воздействие и на хозяйственную деятельность финансовых организаций. Теоретически, стоит Центральному банку повысить норму резервирования, как объемы денежного обращения финансовых организаций сузятся; напротив, при понижении нормы, денежное обращение финансовых институтов станет шире. Однако при оценке эффективности манипуляций нормой резервирования с точки зрения расчётной формулы денежных мультипликаторов, существует важный теоретический недочёт<sup>2</sup>. Данный метод расчётов исключает возникающие в ходе коммерческих операций финансовой организации избыточные

<sup>1</sup>资料来源：中国人民银行网站。

<sup>2</sup>Мишкин Ф. Финансы и банковское дело. /перевод Ли Ян и пр./ – Пекин: Издательство Китайского Народного Университета, 1998.

резервы, покупку ценных бумаг, контроль платежеспособности клиентов-дебиторов и т.д. В связи с этим данный метод расчётов имеет заметные отклонения от реальной обстановки. Кроме того, ещё один важный изъян заключается в том, что данный метод расчётов не способен указать направление использования фондов, полученных Центральным банком за счёт повышения резервных требований. Таким образом, создаётся искажённое представление об «испарении» данных средств после поступления на счета Центрального банка.

Таблица 1 отображает норму резервирования в соответствии с предписаниями НБК и суммы обязательных резервов, необходимые к внесению финансовыми организациями на конец каждого года за период 2001-2010. Из таблицы 1 очевидно, что объем средств в обязательном резерве напрямую зависит как от уровня нормы резервирования, так и от баланса депозитов, привлечённых финансовыми организациями. Например, в конце декабря 2010 г. объем обязательных резервов составил 12,6 млрд. юаней. При денежном мультипликаторе равном 4, замороженный таким образом объем средств составил бы более 63 млрд. юаней. В то же время, баланс депозитов составляет всего 47,9 млрд. юаней, что недостаточно для возмещения эффекта сужения денежного обращения, вызванного повышением нормы резервирования. Если бы такая ситуация возникла в действительности, отпала бы необходимость в прочих инструментах монетарной политики (таких как контроль прироста объёмов кредитования и пр.), после 2003 года функционирование экономики повезло бы в дефляции и серьёзной репрессии. Однако, в действительности, после 2003 года экономика Китая отнюдь не столкнулась с проблемой дефляции, но продолжила тенденцию быстрого роста. Однако важным фактом является на само существование данного противоречивого явления, наводящего на размышления, а вопрос о том, как рационально объяснить тенденции в проведении операций с капиталом в условиях удерживающегося роста норм резервирования.

Из таблицы 2, первого столбца «Депозиты финансовых организаций» видно, что данный показатель превышает показатель «Объем обязательного резерва» в таблице 1 за тот же год (объем превышения явля-

ется «Избыточным резервом»), из чего можно сделать вывод, что в ходе повышения нормы резервирования различные финансовые организации вносили норму обязательного резерва в соответствии с требованиями НБК. В связи с этим, капитал, находящийся в обращении сократился не по причине неоднократного повышения нормы резервирования, как и не из-за невыплат или задержек выплат обязательного резерва. В таком случае, в чём заключается внутренний механизм регулирования?

Таблица 1

**Резервы по депозитам в 2001 – 2010 гг.**

Годы	Норма резервирование	Объем депозитных счетов (млрд. юаней)	Объем обязательных резервов (млрд. юаней)
2001	6,0	138403,89	8304,23
2002	6,0	165968,51	9958,11
2003	7,0	199480,58	13963,64
2004	7,5	229334,30	17200,07
2005	7,5	272008,46	20400,64
2006	9,0	318505,29	28665,48
2007	14,5	373066,98	54094,71
2008	15,5	440947,64	68346,88
2009	15,5	571977,55	88656,52
2010	18,5	681223,62	126026,37

Источник: Рассчитано по материалам Народного Банка Китая<sup>1</sup>

Раздел «Резервные депозиты» не числится в списках после 2002 г, т.к. включён в раздел «депозиты финансовых организаций»; начиная с 2008 г., был удалён изначальный раздел «Депозиты нефинансовых организаций» и его подраздел «Бессрочные депозиты», был добавлен раздел «Не учтённые депозиты финансовых организаций, сформированные из резервной валюты», поэтому с 2001 по 2007 гг., раздел «Не учтённые депозиты финансовых организаций, сформированные из резервной валюты» в реальности подразумевал «Депозиты нефинансовых организаций»; общая задолженность за 2001 год была рассчитана через корреспондирующие счета.

<sup>1</sup>资料来源：根据中国人民银行网站数据计算整理

Таблица 2

## Структура обязательств Народного Банка Китая (2001 – 2010 гг.). В млрд. юаней

Годы	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Резервная валюта	39851,73	45138,18	52841,36	58856,11	64343,13	77757,83	101545,40	129222,33	143985,00	185311,08
Денежная эмиссия	16868,71	18589,10	21240,48	23104,00	25853,97	29138,70	32971,58	37115,76	41555,80	48646,02
Депозиты финансовых организаций	17089,13	19138,35	22558,04	35672,79	38391,25	48459,26	68415,86	92106,57	102429,20	136665,06
Резервные депозиты	17089,13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Не учтённые депозиты финансовых организаций, сформированные из резервной валюты	5893,89	7410,73	9042,84	79,32	97,91	159,87	157,96	591,20	624,77	657,19
Эмиссия облигаций	-	1487,5	3031,55	11079,01	20296,00	29740,58	34469,13	45779,83	42064,21	40497,23
Внешний долг	-	423,06	482,58	562,28	641,57	926,33	947,28	732,59	761,72	720,08
Правительственные депозиты	2850,49	3085,43	4954,71	5832,22	7527,23	10210,65	17121,10	16963,84	21226,36	24277,32
Собственные средства	355,21	219,75	219,75	219,75	219,75	219,75	219,75	219,75	219,75	219,75
Прочие задолженности	- 516,79	753,66	474,11	2105,96	10648,33	9719,55	14837,14	13586,45	18653,20	7592,23
Общая задолженность	48434,53	51107,58	62004,06	78655,33	103676,01	128574,69	169139,80	207095,99	227535,02	259274,89

Источник: сайт Народного Банка Китая<sup>1</sup>

<sup>1</sup>资料来源：中国人民银行网站。其中，2002年以后，“准备金存款”不再单列，它并入了“金融性公司存款”；2008年起，删除原报表项目“非金融性公司存款”及其子项“活期存款”，增设“不计入储备货币的金融性公司存款”，所以，2001—2007年的“不计入储备货币的金融性公司存款”实为“非金融机构存款”；2001年的“总负债”根据对应科目计算得出

Таблица 3

## Структура активов Народного Банка Китая (2001 – 2010 гг.). В млрд. юаней

Годы	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Внешние активы</b>	19860,40	23242,85	31141,85	46960,13	63339,16	85772,64	124825,18	165543,52	185333,00	215419,60
<b>Валюта</b>	18850,19	22107,39	29841,80	45939,99	62139,96	84360,81	115168,71	149624,26	175154,59	206766,71
<b>Монетарное золото</b>	256,00	337,24	337,24	337,24	337,24	337,24	337,24	337,24	669,84	669,84
<b>Прочие внешние активы</b>	754,21	798,22	962,81	682,90	861,96	1074,59	9319,23	12582,02	9508,57	7983,06
<b>Обязательства правительства</b>	2821,33	2863,79	2901,02	2969,62	2892,43	2856,41	16317,71	16195,99	15661,97	15421,11
<b>Включая: Обязательства центрального правительства</b>	-	2863,79	2901,02	2969,62	2892,43	2856,41	16317,71	16195,99	15661,97	15421,11
<b>Обязательства прочих депозитных организаций</b>	11311,60	12287,64	11982,81	10424,20	12692,01	6516,71	7862,80	8432,50	7161,92	9485,70
<b>Обязательства прочих финансовых организаций</b>	8547,31	7240,27	7255,95	8865,09	13226,11	21949,75	12972,34	11852,66	11530,15	11325,81
<b>Обязательства нефинансовых организаций</b>	-	206,74	206,25	136,25	66,73	66,34	63,59	44,12	43,96	24,99
<b>Прочие активы</b>	-	5266,29	8516,19	9300,05	11459,57	11412,84	7098,18	8027,20	7804,03	7597,67
<b>Суммарные активы</b>	-	51107,58	62004,06	78655,33	103676,01	128574,69	169139,80	207095,99	227535,02	259274,89

Источник: сайт Народного Банка Китая. В частности, раздел: «Обязательства прочих депозитных организаций» за 2002-2005 получен как сумма разделов «Обязательства по денежным банковским вкладам» и «Обязательства особых депозитных организаций»<sup>1</sup>

<sup>1</sup>资料来源：中国人民银行网站。其中，2002—2005年的“对其他存款性公司债权”的数据为“对存款货币银行债权”和“对特定存款机构债权”两项相加之和

В условиях повышения нормы резервирования, в случае, если НБК в действительности «заморозит» фонды в соответствующем объеме, то в активе балансе НБК непременно отразится данная сумма. Однако среди разделов активов НБК за календарный год, отображённых в таблице 3, не только невозможно найти данные средства, но отсутствует даже пункт «активы в юанях».<sup>1</sup> Настолько значительная сумма как обязательный резерв не может «испариться», единственным объяснением может быть факт последующего использования данных средств Центральным банком после их получения. В таком случае, как НБК распоряжается данными средствами?

Объединив таблицы 2 и 3, можно увидеть, что в активе баланса НБК наибольшим является раздел «Валюта», в конце 2010 г. денный раздел достиг 20.68 млрд. юаней (что составляет 79.75% общего объёма активов). Столь значительный прирост объема валютных активов требует хеджирования, однако в разделе «Денежная эмиссия» пассива баланса числится всего 4.87 млрд. юаней на 2010 год, что составляет более чем значительное расхождение с пунктом «Валюта» в 20.68 млрд. юаней. Для хеджирования валютных фондов необходимо достаточное поступление капитала. Поскольку объём «Денежной эмиссии» недостаточен, остаётся только прибегнуть к помощи других источников. С другой стороны, наибольший прирост в пассиве баланса за 10 лет с 2001 по 2010 пришёлся на раздел «Депозиты финансовых организаций»: на конец 2010 года данный показатель составил 13.67 млрд. юаней, что является 52.71% от общего объема пассивов. Раздел «Депозиты финансовых организаций» сформирован преимущественно из обязательных резервов, перечисленных финансовыми организациями, из чего следует, что основное назначение непрерывного повышения Центральным банком нормы резервирования заключается в хеджировании валюты юаневым эквивалентом. Основа данного процесса выглядит следующим образом: НБК повышает нормы резервирования → в соответствии с регламентом, финансовые организации перечисляют обязательный резерв НБК → раздел «Депозиты

---

<sup>1</sup>По вопросам анализа баланса НБК см.: Ван Гоган. Анализ регулятивной способности Народного Банка Китая на основе анализа баланса. // Финансовое обозрение. 2010. № 1.



финансовых организаций» на балансе НБК возрастает → НБК использует данные средства для покупки иностранных активов у финансовых организаций (вследствие чего увеличивается раздел «Валюта» в балансе) → средства в юанях, которые финансовые институты выплатили НБК в качестве обязательного резерва, вновь возвращаются к финансовым институтам<sup>1</sup>. С точки зрения финансовых организаций, юаневые активы, номинально перечисленные НБК в качестве обязательных резервов, в данном круговороте возвращаются в исходную точку, вследствие чего юаневые фонды не уменьшаются. Такая система хеджирования резервов и валюты определила тот факт, что после 2003 года, несмотря на непрерывный рост нормы резервирования, объем капитала в обращении не сократился; в то же время, она предопределила возможность повышения нормы резервирования в случае необходимости осуществления хеджирования и после 2011 года.

Хотя хеджирование валютных фондов путём повышения норм резервирования не имело ограничивающего воздействия на совокупность финансовых организаций, однако данная мера эффективно предотвратила инфляцию, перегрев экономики и подобные социально-экономические проблемы, которые могла бы вызвать бы масштабная «Денежная эмиссия». Таким образом, данная мера сохранила стабильность финансовой системы, поддержала стабильное и уверенное развитие национальной экономики и, следовательно, является конструктивной и эффективной.

Впрочем, также следует заметить, что поскольку валютные активы неравномерно распределены между финансовыми организациями, то для финансовых организаций, привлекающих сравнительно небольшие объёмы валютных депозитов (и вследствие этого не обладающих значительными валютными активами), в процессе хеджирования валюты за счет обязательных резервов, не происходит возвра-

---

<sup>1</sup>Другой вероятный оперативный процесс: народный банк повышает коэффициент подготовленных средств законных вкладов → «Вклады финансовой компании» народного банка не изменяется, но денежная сумма превышенных подготовленных средств уменьшается → используя эти капиталы народный банк закупает активы внешних валют из финансового органа (и «внешние валюты» увеличиваются) → финансовой орган вносит эти капиталы в народный банк, и «Финансовые вклады компании» увеличиваются. Этот оперативный процесс и оперативной процесс в тексте, в циркулирующих результатах единственные.

щения выплаченных в качестве резерва юаневых активов за счет скупки Центральным банком валюты. Соответственно, данные организации всё же сталкиваются с заметными проблемами ликвидности. Валютных депозитов (и, следовательно, валютные активы) не хватает главным образом малым и средним финансовым организациям, в процессе непрерывного повышения нормы резервирования, ссудные фонды данных организаций сокращаются с каждым днём. Несмотря на то, что прибегнув к межбанковскому кредитованию, можно в определённой степени облегчить ситуацию недостатка ликвидности, однако расходы на погашение процентов прогрессивно возрастают, что приводит к двум последствиям:

1) Динамика кредитования микропредприятий средними и малыми финансовыми организациями заметно снижается. Это привело к жалобам микропредприятий после 2006 года о сложности в получении кредитов.

2) Процентные ставки по кредитам, предоставляемым средними и малыми финансовыми предприятиями микропредприятиям заметно возросли, превысив возможности микропредприятий по выплатам. Это обосновало ещё один фактор сложностей с кредитованием микропредприятий после 2006 года.

В этой связи, повышение нормы резервирования не полностью лишено эффекта сокращения ликвидности и воздействия на экономические процессы. Данное обстоятельство также объяснило причину давно беспокоящего людей противоречивого явления – «на макроуровне капитал относительно избыточен, на микроуровне ощущается относительный дефицит капитала».

### **Об отдельных направлениях валютной политики**

В период 2001 года – 2010 год, народный банк, осуществляя макрорегулирование экономики, проводит политику, сочетающую разнополюсные механизмы, которые отчасти производны от характера взаимоограничивающего воздействия, отчасти – ставящихся во главу угла приоритетов. Так, например, экономический рост отчасти зависит от увеличения занятости, но одновременно экономический рост связан с увеличением выпуска ссуд, с увеличением объёма де-

нежной массы, что увеличивает давление инфляции и это, в свою очередь, не идет на пользу стабилизации национальной валюты, напротив – к обратному эффекту<sup>1</sup>.

Такого рода многочисленные нюансы являются предметом обсуждения не одно десятилетие. В дискуссии выделяются в основном следующие аспекты.

В первых, способность по регулированию постепенно уменьшается. Количество активов является фундаментальным условием по регулированию денежной политики. Из таб.3 видно, в тотальных активах народного банка удельный вес «Иностранные активы» быстро повышается с 41.01% в 2001 году до 83.09% в 2010 году, это значит то, что активы народного банка в основном преобразуются в иностранную «составляющую». Если «Другие активы» принадлежат к категории «полезных» капиталов народного банка, то, отношение к суммарным активам народного банка снижается с 10.30% в 2002 году до 2.93% в 2010 году; абсолютные денежные суммы уменьшаются с 1145,957 миллиардов юаней в 2005 году до 759,767 миллиардов в 2010 году. Одновременно, объём активов в финансовых структурах увеличивается с 13332,532 миллиардов юаней в конце 2000 года до 80587,909 миллиардов юаней в конце 2010 года. В отличии от того, что в структуре активов в ФРС США, в июне 2008 года (до возникновения финансового кризиса) «Золото и внешне валюты» и «SDR» и другие иностранные активы составляют 4.09%, другие активы, в частности, «Ответная покупка ценных бумаг» и «Кредитные рыночные инструменты» составляют 83.80%.

Объём национальной валюты является материальной основой для осуществления валютной политики, Поэтому имеющее место снижение способности народного банка Китая по регулированию денежной политики на фоне увеличения объемов иностранных валют на его территории, отчасти ставит вклады и выпуск облигаций основными способами по «исправлению» этой ситуации. В условиях, когда по отношению к средним и малым финансовым структурам наблюда-

---

<sup>1</sup>Чжан Чэнсы. Настойчивость инфляции, ожидание инфляции, и денежная политика в Китае.// Экономическое моделирование. 2001. Том. 28. № 1. С. 622-629.

ется нехватка валютных активов, отношение размера вкладов к ссудам уже приближается к предельному (75%), продолжение роста повлияет на нормальную хозяйственную деятельность малых и средних финансовых структур и вызовет трудности по финансированию малых предприятий.

«Оптимизация денежной политики» является дальнейшим основным содержанием в китайской «Программе двенадцатого пятилетнего плана»<sup>1</sup>. Исходя из накопленного опыта в период 2001-2010 годов, в достижении поставленных целей надо выделять ряд моментов.

Во-первых, регулирование и совершенствование структуры баланса народного банка. Основные работы включают в себя ряд аспектов: уменьшение резервного количества внешних валют, улучшение структуры пассивов народного банка.

Во-вторых, совершенствование текущих целей и оперативных средств в денежной политике. Из практических опытов в течение предыдущих 10 лет, в сочетании различных инструментах регулирование кредитного масштаба эффективно в проведении денежной политики, но при этом в сочетании с регулированием способа по контролю над административным режимом. С одной стороны – укрепление согласования политических инструментов с финансовыми контрольными органами причисляет ряд инструментов ДКП к категории оперативных инструментов денежной политики, регулирование инструментов кредитной политики (например, достаточность капиталов и так далее) косвенно влияет на деятельность по выпуску ссуд в финансовом органе, одновременно, дает финансовым органам многие права по исправлению и регулированию системы контрольных указателей - M2 и M1 на фоне «большого соответствия китайской политике и более сильных характеристик измерения». В процессе по совершенствованию балансов народного банка постепенно создается режим по регулированию цены – процента народного банка на выдачу вкладов и ссуд в финансовых структурах.

---

<sup>1</sup>Программа двенадцатого пятилетнего плана народной экономики и общественного развития КНР. Пекин: Народное издательство, 2011. 48-ой раздел.

В-третьих, сильно развивают рынок облигаций компании, активно продвигающие рыночный процесс. Необходимо дать промышленным торговым предприятиям, вкладчикам и финансовым структурам и другим рыночным участникам право выборочного оперирования финансовыми продуктами. По отношению к поставщикам капиталов и потребителям капиталов проценты облигаций компаний составляют одинаковую цену – выше процента вклада, ниже процента ссуды, поэтому, это «сменяющие продукты» вкладов и ссуд. Важное значение «Сильное развитие рынка облигаций в компании» значит то, что масштаб по выпуску облигаций компании должен достигать согласованной степени масштаба ссуд в русле «Закона компании» и «Закона фондов».

**Е.Е. Фролова**

*Заведующая кафедрой предпринимательского  
и конкурентного права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета,  
д.ю.н., профессор  
frolevgevg@mail.ru*

**Н.А. Войкова**

*Старший преподаватель кафедры предпринимательского  
и конкурентного права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, к.ю.н.*

**ОБ ОСНОВНЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕРАХ ПО УКРЕПЛЕНИЮ  
УСТОЙЧИВОСТИ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ НЕГАТИВНЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ ВНЕШНЕЙ  
ФИНАНСОВОЙ КОНЪЮНКТУРЫ**

**ABOUT THE MAIN TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF THE BANK  
LAW AND MEASURES FOR STRENGTHENING OF STABILITY OF  
THE BANKING SECTOR OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE  
LIGHT OF NEGATIVE MANIFESTATIONS OF AN EXTERNAL FINAN-  
CIAL ENVIRONMENT**

Stability of a banking system – the most important condition of development of economy of the state and its financial system. The measures taken by Central Bank will allow to strengthen a banking system of the Russian Federation and national economy in general.

Необходимость государственного регулирования банковского сектора является абсолютно очевидной и признается всеми экономическими системами и во всех странах мира. В первую очередь, существует проблема потенциальной нестабильности отдельного банка и, как следствие, банковской системы в целом. Постоянно существующая проблема надежности банковского сектора вытекает из самой природы банков и их

ведущего положения на финансовых рынках. Высокий уровень финансовой взаимозависимости, высокая доля в капитале банка быстро изымаемых денежных средств, многократное превышение активов над величиной собственного капитала могут явиться в случае ухудшения конъюнктуры финансовых рынков причиной потери ликвидности банка и кризиса платежеспособности<sup>1</sup>.

В свете понимания того, что банковская система Российской Федерации должна стать фактором экономического развития России, достаточно много усилий направлено на совершенствование правовых условий ее деятельности и определение концептуальных подходов к ее дальнейшему развитию

Создаются условия для дальнейшего повышения вклада банковского сектора в развитие российской экономики, в том числе посредством предоставления финансовых ресурсов для ее модернизации и внедрения инноваций.

Одновременно Правительство Российской Федерации и Банк России констатируют необходимость продолжения усилий по развитию и повышению устойчивости банковского сектора. Это отчетливо продемонстрировал и кризис.

Основным содержанием нового этапа в развитии банковского сектора должно стать повышение качества банковской деятельности, включающее расширение состава банковских продуктов и услуг, рост их качества и совершенствование способов предоставления, повышение долгосрочной эффективности и устойчивости бизнеса.

Рассматривая российский банковский сектор как важнейший элемент финансовой отрасли, Правительство Российской Федерации и Банк России в рамках реализации Стратегии намерены создать необходимые правовые и иные условия для формирования в России современного высокоразвитого и конкурентоспособного банковского сектора, отвечающего интересам российской экономики и обеспечивающего высокий уровень банковского обслуживания населения и организаций.

---

<sup>1</sup> Самородова Е.М. Подходы к регулированию банковской сферы России в современных условиях// Евразийский юридический журнал. 2015. № 3 (82).

Изменение модели развития банковского сектора, определение новых задач его дальнейшего развития невозможны без осмысления уже накопленного опыта проведения реформ в банковском секторе Российской Федерации.

В целом для банковского сектора Российской Федерации последнее десятилетие было годами бурного роста и расширения предложения банковских услуг населению и предприятиям. В институциональном плане банки играют главную роль в системе финансового посредничества в Российской Федерации, значительно превосходя остальных участников финансовых рынков по экономическому потенциалу.

Характерной чертой современной модели российского банковского бизнеса, влияющей на уровень конкуренции, является высокая концентрация депозитов населения и средств юридических лиц в нескольких крупнейших банках.

Наличие нерешенных проблем в банковской деятельности указывает на необходимость дополнительных усилий со стороны Правительства Российской Федерации и Банка России в целях дальнейшего развития банковского сектора, которое должно все в большей степени ориентироваться на качественные изменения в деятельности банков.

За 20 лет развития банковский сектор прошел большой путь. В то же время с момента зарождения в конце 80-х годов XX века и до настоящего времени развитие шло преимущественно в рамках экстенсивной модели. В основе этой модели – ориентация банков на краткосрочные результаты деятельности, обуславливающая в том числе агрессивную коммерческую политику и высокую концентрацию рисков. Банковский сектор пока не вышел на требуемый уровень развития конкурентной среды и рыночной дисциплины, что отрицательно сказывается на доступности и качестве предоставляемых банками услуг. Проблемами банковского сектора являются низкая ответственность владельцев и руководства банков за качество и устойчивость ведения банковского бизнеса, достоверность информации о со-



стоянии банков, а также надежда на государственную поддержку в стрессовых ситуациях<sup>1</sup>.

Агрессивная политика ряда банков оказала негативное влияние на их устойчивость, что особенно остро проявилось в условиях кризиса и потребовало принятия Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации (Банком России) экстренных мер по обеспечению системной стабильности банковского сектора, позволивших преодолеть кризисные явления и сохранить доверие населения и организаций к банковской системе<sup>2</sup>.

Одновременно стала очевидной необходимость более решительного перехода к модели развития банковского сектора, характеризующейся приоритетом качественных показателей деятельности и ориентацией на долгосрочную эффективность. Это в полной мере отвечает долгосрочным приоритетам развития экономики, в том числе предусмотренным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р<sup>3</sup>.

Банковский сектор начиная с конца 2014 года по настоящее время продолжает принимать на себя значительные риски, возникшие вследствие геополитической обстановки в стране и мире.

Основной целью развития банковского сектора Российской Федерации на среднесрочную перспективу является активное участие в модернизации экономики на основе существенного повышения уровня и качества банковских услуг, предоставляемых организациям и населению, и обеспечения его системной устойчивости. Достижение этой цели является необходимым условием развития российской экономики и повышения ее конкурентоспособности на международной

---

<sup>1</sup>См. Бровкина Н.Е. Закономерности и перспективы развития кредитного рынка в России: монография. 2-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2013. 248 с.

<sup>2</sup>Вестник Банка России. 2011. N 21.

<sup>3</sup>О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009).

арене за счет диверсификации и перехода на инновационный путь развития<sup>1</sup>.

В первом полугодии 2015 года к основным факторам, которые наносят ущерб и убытки банковской системе, относятся:

- значительное снижение процентных доходов в деятельности банков;

- формирование более высоких резервов.

Снижение процентных доходов обусловлено существенным ужесточением требований к заемщикам разных категорий (в разрезе разных видов классификации заемщиков: по делению на юридические и физические лица, на малые и крупные предприятия, по видам экономической деятельности и прочие), что в свою очередь ограничивает объемы кредитования и сдерживает их наращивание. Кроме того, на ужесточение требований к заемщикам также опосредованное влияние оказывает достаточно высокое еще значение ключевой ставки, устанавливаемой Банком России, с 3.08.15 на уровне 11% (при вводе ключевой ставки как инструмента денежно-кредитной политики Банка России по регулированию ликвидности банковского сектора ее значение составляло 5,5% на 13.09.13).

При этом основной объем убытков сосредоточен в розничных банках, которые вынуждены увеличить начисляемые резервы на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности пропорционально ожидаемому росту просрочки в погашении кредитов.

Одновременно с этим, в большинстве крупных банков ожидается некоторое восстановление рентабельности, которое обуславливается проводимыми ими мерами по докапитализации.

К наиболее негативному фактору 2015 года, который отрицательно влияет на формирование финансового результата тех банков, которые являются активными игроками валютного рынка, относится отрицательная переоценка валютных активов. Отмечается, что наме-

---

<sup>1</sup>О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года: заявление Правительства РФ N 1472п-П13, Банка России N 01-001/1280 от 05.04.2011.

тившееся достижение рублем экономически обоснованных значений может способствовать дальнейшей стабилизации ситуации на валютном рынке. Отдельные экономисты считают, что второе полугодие 2015 года может нивелировать потери банков от валютных операций.

В целях поддержания устойчивости российского финансового рынка Банком России с конца 2014 года продолжают приниматься отдельные меры:

1. В целях ограничения влияния переоценки номинированных в иностранной валюте активов и обязательств на показатели обязательных нормативов банков предоставляется временное право использовать значения официального курса иностранных валют за предыдущий период, определенный Банком России.

2. В целях снижения чувствительности участников рынка к рыночному риску, вводится временный мораторий на признание отрицательной переоценки по портфелям ценных бумаг кредитных организаций и некредитных финансовых организаций.

3. Для совершенствования механизма предоставления банковскому сектору средств в иностранной валюте:

- проводились дополнительные аукционы валютного РЕПО с разными сроками;

- осуществлено расширение перечня обеспечения по кредитам, предоставляемым банкам под нерыночные активы.

4. В рамках управления процентными рисками Банком России предпринят ряд временных мер, включающих увеличение диапазона стандартного рыночного отклонения процентных ставок по вкладам населения в банках от расчетной рыночной максимальной ставки с 2 до 3,5 процентных пунктов.

5. В рамках управления кредитными рисками Банком России приняты отдельные меры, которые позволяют:

- банкам не снижать оценку качества обслуживания долга вне зависимости от оценки финансового положения заемщика по реструктурированным ссудам при изменении валюты и вне зависимости от срока погашения ссуды и размера процентной ставки;

- банкам не ухудшать оценку финансового положения заемщика для целей формирования резервов, при условии, что изменение финансового положения заемщика обусловлено влиянием действий введенных отдельными зарубежными государствами ограничительных экономических, финансовых и (либо) политических мер;

- увеличить срок, за который не поднимать размер фактически сформированных резервов по ссудам тех заемщиков, по которым финансовое положение (или качество обслуживания долга, качество обеспечения) ухудшились вследствие влияния чрезвычайных обстоятельств;

- использовать пониженный коэффициент взвешивания риска в отношении ссуд номинированных в рублях российским экспортерам, имеющим заключенный договор страхования Экспортного страхового агентства России.

6. В рамках поддержки устойчивости банковского сектора идет подготовка отдельных мер по докапитализации банков в 2015 году.

В условиях возросших процентных ставок, кредитных рисков и на фоне замедления российской экономики рассмотрим более подробно введенные меры Банком России для поддержания устойчивости российского банковского сектора.

На реализацию системных рисков, вызвавших негативные финансовые изменения в банковском секторе, повлияли такие факторы как:

- снижение курса национальной валюты по отношению к резервным валютам (доллар, евро);

- падение цен и котировок на российском и азиатском фондовых рынках;

- значительный отток вкладов населения из банковского сектора;

- ухудшение кредитного и инвестиционного качества заемщиков.

На снижение достаточности капиталов банков, которые имеют большую долю активов номинированных в иностранной валюте (при сбалансированной валютной позиции), произошедшее вследствие падения курса национальной валюты, Банк России отреагировал установлением моратория на признание отрицательной переоценки по портфелям ценных бумаг банков и некредитных финансовых организаций. Данная мера применялась в период кризиса 2008-2009 годов.

Регулятивные меры по снижению рисков вследствие волатильности валютного курса Банка России отражены в Письме от 18.12.2014 № 211-Т, которым банкам предоставляется возможность до 1 июля 2015 года при расчете обязательных нормативов по операциям в иностранной валюте использовать право применять официальный курс рубля по состоянию на 1.10.2014. Позже период моратория был продлен с 1 июля до 1 октября 2015 года и письмом Банка России от 23.06.2015 № 01-41-1/5327 был установлен курс пяти иностранных валют, которые могут использоваться банками при расчете пруденциальных нормативов (см. таб. 1).

*Таблица 1*

**Курс валют, установленный Центральным банком  
Российской Федерации, на период моратория**

№ п/п	Наименование валюты	Курс в рублях на период 01.07.15-01.10.15	Курс в рублях на 01.10.14 <sup>1</sup>
1	Доллар США	45	39,3836
2	ЕВРО	52	49,9817
3	Фунт стерлингов Соединенного Королевства	70	64,0535
4	Швейцарский франк	47	41,3911
5	100 японских иен	38	35,9815

Применяемая мера по мораторию курса валют уже показала свою эффективность в предыдущие кризисные периоды. Данная мера необходима, чтобы банки могли соответствовать требованиям банковского регулирования, поскольку реальная доходность ценных бумаг, находящихся на балансах банков, упала в результате девальвации рубля, и это резко ухудшило показатели капиталов банков.

Банки, пользующиеся данным правом, обязаны пересчитывать все показатели, включаемые в расчет нормативов достаточности капитала, за исключением показателей капитала банков и финансового результата, резервов на возможные потери, лимиты открытой валютной пози-

<sup>1</sup> См. Официальный сайт Банка России. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/>

ции. При этом не включается в расчет норматива такой актив, при расчете которого величина резерва на возможные потери по текущему курсу выше величины актива по курсу, установленному Банком России на период моратория. Напомним, что данные нормы распространяются на отношения/операции возникшие до 01.01.2015 и пролонгированные ссуд, выдача нового транша в рамках кредитной линии рассматриваются регулятором как сделка, возникшая с 2015 года, а, следовательно, по такой операции банк не вправе пользоваться этой нормой.

Кроме того, у банка по разным обстоятельствам(например, завершение срока сделки) отсутствует необходимость в расчете обязательных нормативов по зафиксированному Банком России курсу для сделок, операций, заключенных в иностранной валюте, то банк имеет возможность прекратить применять эту норму.

Таким образом, в целях ограничения влияния переоценки номинированных в иностранной валюте активов и обязательств на показатели обязательных нормативов банков предоставляется временное право использовать значения официального курса иностранных валют за предыдущий период, определенный Банком России, позволяет банкам снизить отдельные издержки.

В целях снижения чувствительности участников рынка к рыночному риску, Указанием Банка России от 18.12.2014 № 3498-У «О пререклассификации ценных бумаг» был введен временный мораторий на признание отрицательной переоценки по портфелям ценных бумаг кредитных организаций и некредитных финансовых организаций на срок до «окончания первого полугодия 2015 года», то есть до 1 июля 2014 года. При этом письмом от 22.01.2015 № 04-18-1/389 Банком России уточнено, что нельзя проводить переоценку ценных бумаг из категории «оцениваемые по справедливой стоимости через прибыль или убыток» в категорию «имеющиеся в наличии для продажи» или «удерживаемые для погашения» (для долговых ценных бумаг), если формируется балансовый остаток по учету отрицательной переоценки.

Переклассификация допускается согласно требованиям Положения Банка России от 16.07.2012 № 385-П, в следующих случаях:

а) в результате события, которое произошло по не зависящим от кредитной организации причинам (носило чрезвычайный характер и не могло быть обоснованно предвосхищено кредитной организацией);  
б) в целях реализации менее чем за три месяца до срока погашения;  
в) в целях реализации в объеме, незначительном по отношению к общей стоимости долговых обязательств "удерживаемых до погашения". Критерии существенности (значительности объема) утверждаются в учетной политике кредитной организации.

Также, необходимо отметить, что для поддержки всего банковского сектора необходимо введение некоторых «послаблений» для банков, которые Центральный Банк успешно ввел и продлил до 01 октября 2015 года. Такие меры в виде некоторых «льгот» для банков представляют собой реальный механизм поддержки банковского сектора России. Меры, на которые пошел Центральный Банк, помогут банкам более равномерно адаптироваться к снижению капитала, вызванному девальвацией рубля и ухудшением качества кредитного портфеля.

Значительные льготы предоставлены банковскому сектору согласно письмам Банка России «Об особенностях применения нормативных актов Банка России» (см. таб. 2).

Помимо этого, в Положение Банка России от 26.03.2004 № 254-П внесены следующие значительные изменения, вступившие в силу в 2015 году:

1. Дважды увеличен срок, в течение которого банк вправе не поднимать величину фактически сформированного резерва по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности тех заемщиков, финансовое положение и/или качество обслуживания долга и/или качество обеспечения которых ухудшилось вследствие возникших чрезвычайных ситуаций. Так, Указанием Банка России от 18.12.2014 № 3496-У данный срок увеличился с одного года до двух лет, а позже увеличение достигло трех лет согласно Указанию Банка России от 18.06.2015 № 3683-У.

2. По ссудам, предоставленным заемщикам – юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям на реализацию инвестиционных проектов, срок, в течение которого банк вправе не под-

нимать величину резерва, увеличен с одного года до двух лет до даты расчета резерва в случае отсутствия платежей по инвестиционным кредитам или незначительных их размерах.

Таблица 2

**Краткая характеристика применения  
отдельных нормативных актов Банка России**

№ п/п	Наименование нормативного акта	Срок действия	Краткая характеристика
1.	Письмо от 18.12.2014 № 209-Т	По 30.06.2015	Предоставлена возможность не ухудшать оценку качества обслуживания долга независимо от оценки финансового положения заемщика по реструктурированным ссудам в случае изменения валюты, срока и процентной ставки
2.	Письмо от 23.06.2015 № 01-41-1/5329	С 01.07.2015 по 30.09.2015	
3.	Письмо от 18.12.2014 № 210-Т	По 30.06.2015	Предоставлена возможность принимать решение уполномоченному органу банка о не ухудшении оценки финансового положения заемщика (контрагента) и/или качества обслуживания долга с предоставлением обоснования такого решения и подтверждающих документов, которые показывают взаимосвязь между ухудшением финансового положения заемщика, нарушением им сроков платежей и введением ограничительных мер
4.	Письмо от 23.06.2015 № 01-41-1/5330	С 01.07.2015 по 30.09.2015	

3. Введены требования к классификации по предоставленным ссудам юридическим лицам – не осуществляющим деятельности, либо осуществляющих ее в незначительных объемах и в денежном выражении эти объемы не сопоставимы с размером ссуд (их совокупности) выданных такому заемщику. Такие ссуды классифицируются не выше чем в 3 категорию качества с расчетным размером резерва не менее 50%.



4. Предусмотрены требования в отношении ссуд, по которым в течение календарного года до даты расчета резерва фактические платежи по основному долгу и (или) процентам отсутствуют или поступают в размере, не превышающем минимально установленного размера. По таким ссудам резерв, уменьшенный на величину обеспечения, будет увеличиваться в зависимости от срока не поступления платежей в погашение задолженности:

- по истечении первого года – не менее 5 процентов задолженности;
- по истечении второго года – не менее 10 процентов задолженности;
- по истечении третьего года – не менее 25 процентов задолженности;
- по истечении четвертого года – не менее 50 процентов задолженности;

- по истечении пятого года – не менее 75 процентов задолженности.

5. По ссудам, предоставленным организациям, связанным с банком, классифицируются не выше, чем во II категорию качества (нестандартные) с размером расчетного резерва не менее 10 процентов, если размер таких ссуд превышает 0,1% от величины собственных средств (капитала) банка и они выданы:

- не на рыночных условиях (не учитывающих порядок определения среднего уровня процентов в соответствии со статьей 269 Налогового кодекса Российской Федерации),

- на условиях, отличных от каких-либо иных условий кредитования, определенных внутренними документами банка.

Следующую рассматриваемую группу нормативных актов Банка России можно объединить в категорию – изменения пруденциальных нормативов банковского сектора.

Так в соответствии с плановым внедрением требований Базеля III, с января 2015 года повышен норматив достаточности основного капитала с 5,5 до 6%. Напомним, что согласно требованиям Базеля III регуляторам банковского сектора предстоит планомерно решать вопрос поэтапного ужесточения требований к капиталу банков. Основные изменения Базеля III, касаются расчета капитала банков, пруденциальных требований к капиталу к ликвидности. Базель III также вводит дополнительные буферы капитала.

В связи, с чем в самом порядке расчета регулятивного капитала в 2015 году произошли изменения:

- утратило силу Положение Банка России от 10.02.2003 № 215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций» и все нормативные акты, вносившие изменения в данное положение;

- введены отдельные показатели Положением Банка России от 28 декабря 2012 г. № 395-П «О методике определения величины собственных средств (капитала) кредитных организаций ("Базель III")», которые принимаются в расчет уменьшения суммы источников капитала. Теперь в состав дополнительного, добавочного и базового капитала не включаются средства, поступившие при оплате акций банком, в случае, если основное или дочернее общество банка или любое дочернее общество основного общества банка предоставило владельцу акций (долей) обязательство, связанное с владением акциями (долями) банка.

Кроме того, в 2015 году изменения коснулись расчета параметров нормативов ликвидности. Согласно Инструкции Банка России от 3.12.2012 № 139-И (изменений вступивших в силу в 2015 году) в отношении нормативов мгновенной, текущей и долгосрочной ликвидности банка при расчете минимального остатка средств клиентов банка, исключаемого из состава обязательств банка до востребования, предусмотрены изменения:

- сокращен период расчета с 18 до 12 месяцев;
- исключен понижающий коэффициент;
- в расчет устойчивого остатка средств включаются остатки средств на кор/счетах банка;
- расчет норматива текущей ликвидности предусматривает возможность временного включения до 1.01.2016 в состав ликвидных вложений в облигации, входящие в ломбардный список Банка России и относящиеся к категории «удерживаемые до погашения» независимо от срока погашения и не обремененные обязательствами.

Помимо вносимых изменений в действующее законодательство, регулирующие вопросы финансовой деятельности банковского сектора, Банк России совершенствовал в 2015 году механизм предоставления банкам валютной ликвидности. Так, введены операции РЕПО в

иностранной валюте (в долларах и евро) с ценными бумагами из ломбардного списка, а аукционы на сроки одна неделя и 28 дней дополнились годовым РЕПО, которое приостановлено с 1.06.15. Ставки были привязаны к LIBOR, а совокупный максимальный объем задолженности банков по операциям валютного РЕПО был установлен на период до конца 2016 года в эквиваленте 50 млрд. долларов США.

Данные операции направлены на расширение возможностей банков по управлению собственной краткосрочной валютной ликвидностью.

Все вышеизложенное дает основания предполагать, что формируется небольшой, но положительный тренд развития банковского сектора России на ближайшую перспективу.

Основные тенденции первого полугодия 2015 года были связаны со следующими моментами:

1) Наибольшее влияние на банковский сектор России в 1 полугодии 2015 года оказывало укрепление рубля. Стоит отметить, что при достаточно сильном укреплении рубля Банк России пересматривал процентные ставки валютного РЕПО. Банк России старался удержать рубль в определенных рамках и сократить спекулятивное ожидание.

2) Снижение ключевой ставки с 17 до 11% позволило уменьшить давление на экономику. Однако, по мнению экспертов РИА Рейтинг, данное снижение оказывает умеренное влияние, тенденция к снижению процентных ставок наблюдается с начала 2015 года, то есть снижение ключевой ставки лишь отразило реальное положение дел на денежном рынке.

3) Первое полугодие 2015 года сопровождалось ростом просроченной задолженности по всем направлениям кредитования. При этом прирост просроченной задолженности перед банковским сектором выше, чем рост их кредитных портфелей. Большинство розничных банков претерпевают снижение активов, рост просрочки, резервов и значительные убытки.

4) Наблюдается рост интереса у заемщиков-банков к размещению облигаций, что может оказать положительное влияние на динамику корпоративного кредитования. С точки зрения доходности, заемщикам крайне интересны публичные долговые инструменты, по-

сколькx, в связи с ожиданием понижения ключевой ставки Центральным Банком, размер процентных ставок является привлекательным для клиентов-заемщиков.

5) Рынок вкладов и депозитов характеризуется слабой динамикой притока средств физических лиц на счета банков.

Таким образом, в области банковского регулирования наблюдаются следующие основные тенденции:

- Принятые Банком России меры по поддержанию устойчивости банковской системы будут постепенно «сворачиваться» во 2 полугодии 2015 года. При этом часть комплекса мер были продлены, в частности – льготы по резервированию, возможность не учитывать изменение финансового положения заемщика. Последнее будет возможно при условии, если причиной ухудшения послужили санкции, наложенные на заемщика, или изменения базовой валюты кредита, таким образом проявится возможность не учитывать отрицательную переоценку ценных бумаг в финансовом результате.

- Введена максимальная процентная ставка по розничным кредитам, которую банкам запрещено превышать, что ограничивает максимальный уровень процентных ставок по розничным кредитам.

- Постепенно вводятся требования пруденциального регулирования на основе Базеля III.

- Для большего поддержания стабильности в банковском секторе и экономике, Правительством Российской Федерации был разработан ряд специальных мер, направленных на регулирование экономической сферы государства. Весной 2015 года были приняты программы по субсидированию ипотечного кредитования, а также по льготному автокредитованию.

Программы субсидирования ипотечного кредитования и льготного автокредитования начали действовать с 1 марта и 1 апреля 2015 годов соответственно. Программа льготного кредитования создана для поддержания автомобильной и строительной отрасли, которые продемонстрировали значительное сокращение в конце 2014 – начале 2015 года. Таким образом, Правительством Российской Федерации был реализован антикризисный план, направленный на смягчение шоковых последствий от кризисных явлений, и стабилизацию экономики.

**В. А. Шеховцов**

*Профессор кафедры конституционного  
и административного права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, к.ю.н.,  
parlament6348@mail.ru*

**Я.В. Поливода**

*Аспирант кафедры конституционного  
и административного права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета,  
polivoda\_yana@mail.ru.*

**К ВОПРОСУ О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ  
ХАРАКТЕРЕ СТАТУСА ДЕПУТАТОВ  
(НА ПРИМЕРЕ СТРАН АЗИАТСКО –  
ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА)**

**REPRESENTATIVE CHARACTER  
OF THE STATUS OF DEPUTIES  
(ON THE EXAMPLE OF THE ASIAN-  
PACIFIC REGION COUNTRIES)**

The article discusses the place of the parliamentarian in the national representation, due to the special role of the Parliament in political life, as well as the complexity and contradictions of the individual parliamentary institutions. Authors examine categories such as constitutional and legal status of a deputy and a deputy's mandate as well as their correlation with the implementation of parliamentarian's activity. Authors emphasize that comparative legal research on various aspects of parliamentary experience of the Asian- Pacific region countries (APR) is very important.

Конституционный институт народного представительства неразрывно связан с правовым статусом парламентария, который рассматривается как элемент системы политической и социальной власти. Законотворческая деятельность, в которую вовлечен парламента-

рий, вбирает в себя элементы политического процесса. Посредством своих представительских полномочий депутаты поддерживают связь с избирателями, ведут прием и рассматривают их обращения и как следствие наделены определенными функциями социальной власти<sup>1</sup>.

В Российской Федерации представительскую функцию осуществляет Государственная Дума, депутатом которой является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом<sup>2</sup>.

Из сказанного следует, что представительство как основа функционирования парламента выражается в обязанности парламентариев отражать в своей деятельности общезначимые цели и интересы общественного развития, придавая им статус законов, а также в обязанности постоянно поддерживать связь со своими избирателями<sup>3</sup>. Таким образом, парламент призван выражать волю народа в управлении делами государства, в этом состоит его представительская функция.

К сожалению, в действительности нередко доминирует исполнительная власть, что не способствует успешному решению парламентом и депутатами проблем России и конкретных граждан<sup>4</sup>. В связи с этим отдельного анализа требует институт ответственности правительства перед парламентом<sup>5</sup>.

Во всех государствах АТР парламентарии обладают особым правовым статусом, специальной правоспособностью и дееспособно-

---

<sup>1</sup> Фомичева О. А. Правовая природа особого статуса депутата Государственной Думы Федерального собрания РФ//Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 214.

<sup>2</sup> О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. N 2. Ст. 74; 2014. N 30. Ст. 4217. (с изм. и доп. вступ. в силу с 15.09.2015).

<sup>3</sup> Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России. М.: Аспект Пресс, 2008. С. 111

<sup>4</sup> Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно - политическое измерение. М.: Юристъ, 2012. С. 123-124

<sup>5</sup> Боброва Н. А. Российский парламентаризм и перспективы его развития. М.: издательский дом РоЛиКС, 2010. С. 307

стью, которые определяются содержанием депутатского мандата, парламентского иммунитета и индемнитета, законодательно установленными правами, обязанностями, гарантиями и ответственностью парламентария.

В научных исследованиях изучению и рассмотрению таких категорий, как статус депутата, правовой статус депутата, правовое положение депутата уделено большое внимание, однако эти понятия по-прежнему являются дискуссионными в российской правовой науке<sup>1</sup>.

В науке конституционного права под «статусом» понимают оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности<sup>2</sup>. Правовой статус субъекта рассматривается как совокупность общих прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов и организаций.

В основе правового статуса лежит фактический социальный статус, то есть реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Именно этим предопределены серьезные различия в правовом, материальном, социальном положении граждан. Правовой статус депутата является одним из специальных видов правового статуса гражданина, связанным с его особой деятельностью (в отличие от общегражданской) и регламентированным соответствующими специальными нормами.

XXI столетие – «Азиатский век», поэтому исследование, учет опыта организации работы парламентов, депутатов стран Азиатско-Тихоокеанского региона в рамках сравнительного правоведения является незаменимым<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что зарубежные исследователи, как правило, не склонны к глубокому теоретическому и структурному анализу и ограничиваются изучением отдельных элементов правового статуса.

---

<sup>1</sup> См. Напр.: Варлен М.В. Понятие и основные элементы конституционно-правового статуса парламентария в России // Современное право. 2009. № 10. С. 18; Савченко М.С., Верхогляд А.С. К вопросу о понятии правового статуса депутата представительного органа власти // Философия права. 2014. № 2. С. 50; Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Серия 2. Право. 1998. № 3. С. 5 и др.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2001. С. 191.

<sup>3</sup> Sue Ellen M. Charlton. Comparing Asian politics: India, China and Japan (3rd ed ). Boulder, CO : Westview Press. 2010. С. 1-2.

Исключение составляют работы компаративистской направленности. Например, Марк Ван дер Хулст выделяет в правовом статусе парламентария такие элементы, как права и обязанности; депутатский индемнитет, включающий зарплаты, пособия, пенсии и обеспечение деятельности; ограничения, предусматривающие несовместимость депутатского мандата с иными видами деятельности; декларирование имущества и доходов; депутатский иммунитет, состоящий из не подотчетности и не ответственности; место депутата в иерархии парламента и за его пределами (порядок старшинства)<sup>1</sup>.

Понятие правового статуса депутата следует отличать от понятия депутатского мандата, который определяет характер взаимоотношений парламентария с представляемыми им в органе государственной власти избирателями, гражданским обществом. Депутатский мандат – элемент, составная часть конституционно-правового статуса парламентария<sup>2</sup>.

По нашему мнению мандат – это более устойчивое политико-правовое образование, нежели иные элементы правового статуса депутата, которые могут меняться при сохранении имеющегося депутатского мандата.

В мировой парламентской практике известны два типа парламентского мандата – императивный и свободный.

Связанность депутата наказами и инструкциями своих избирателей была характерна для Конституций СССР и РСФСР. Проявлялось это в основном в конституционных обязанностях депутата учитывать в своей деятельности запросы населения избирательного округа, правах избирателей в любое время требовать отчет депутата и возможности его отозвать. Императивный мандат сохранился в ряде постсоциалистических государств (КНР, КНДР, Вьетнам, Вануату) и существует в некоторых развивающихся странах (например, в Индии). Так, Конституция Вьетнама в ст. 7 говорит, что депутат Национального Собрания отзывается избирателями или парламентом. Де-

---

<sup>1</sup> Marc V.d.H. The Parliamentary Mandate. A Comparative Study. Geneva: Inter-Parliamentary Union. 2000. P. 27-28.

<sup>2</sup> Нудненко Л. А. Конституционно – правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб: изд. Юридический центр Пресс, 2004. С. 56.



путат Национального Собрания обязан поддерживать тесные связи с избирателями; находиться под их контролем; собирать и правдиво излагать Национальному Собранию и заинтересованным государственным органам предложения и пожелания избирателей; отвечать на требования и предложения избирателей; рассматривать жалобы и заявления граждан, содействовать их разрешению, контролировать его, консультировать и помогать гражданам в осуществлении указанных прав (ст. 97)<sup>1</sup>.

Депутаты Всекитайского собрания народных представителей подконтрольны избравшим их органам, которые имеют право в порядке, установленном законом, отозвать избранных депутатов (ст. 77 Конституции КНР)<sup>2</sup>.

Конституции ряда стран АТР, как правило, определяют суть конституционно-правового содержания депутатского мандата, устанавливая его основополагающие принципы, к которым относится, во-первых, принцип выборности как основа получения мандата. Закрепляется принцип представительства (ст. 97 Конституции Социалистической республики Вьетнам – депутат Национального Собрания, выражающий волю и интересы народа, является представителем не только избирателей своего округа, но и всего народа страны).

В качестве принципа депутатского мандата установлена не ответственность депутата за выраженное им мнение и голосование при осуществлении мандата. Конституция Японии конкретизирует этот принцип указанием на то, что члены обеих палат Парламента «не несут ответственности за стенами палаты в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палате» (ст. 51)<sup>3</sup>. Согласно ст. 105 Конституции Индии, никто не может быть привлечен к судебной ответственности за высказывание или голосование в Парламенте и не

---

<sup>1</sup> Text of constitution of Socialist republic of Vietnam 1992 [Electronic resource]. URL: [http://www.vietnamlaws.com/freelaws/Constitution92\(aa01\).pdf](http://www.vietnamlaws.com/freelaws/Constitution92(aa01).pdf) (accessed 28.09.2015).

<sup>2</sup> Text of constitution of the people's republic of China 1982 [Electronic resource]. URL: <http://en.people.cn/constitution/constitution.html> (accessed 28.09.2015).

<sup>3</sup> Text of constitution of Japan 1947 [Electronic resource]. URL: [http://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html) (accessed 28.09.2015).

несет ответственности в связи с опубликованием документа, результатов голосования<sup>1</sup>.

Ряд конституций закрепляет принцип депутатской неприкосновенности (иммунитета). Так, Конституция Китайской народной республики в статье 74 устанавливает, что депутаты Всекитайского собрания народных представителей не могут быть арестованы или привлечены к уголовной ответственности без разрешения президиума сессии Всекитайского собрания народных представителей, а в период между сессиями – без разрешения Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей.

Важным элементом депутатского мандата является принцип его несовместимости с определенным родом деятельностью, занятием отдельных должностей (статья 92 Конституции Перу – должностные обязанности членов Конгресса предполагают полную занятость, депутатам запрещено занимать любую должность в течение времени, когда действует Конгресс)<sup>2</sup>.

Таким образом, основное назначение депутатского мандата – обеспечение народовластия во взаимоотношениях граждан и их полномочных представителей при осуществлении законодательной власти. Такие элементы конституционно-правового статуса депутата как права, обязанности, гарантии являются способом конкретизации депутатского мандата (свободного, императивного или смешанного). Признание свободного мандата в качестве необходимого условия представительной демократии предполагает законодательное закрепление форм взаимоотношений депутатов со своими избирателями, возможностей оценки работы депутатов и парламента в целом гражданами.

---

<sup>1</sup> Text of Constitution of India 1950 [Electronic resource]. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/in/in023en.pdf> (accessed 28.09.2015).

<sup>2</sup> Political Constitution of Peru. Official Edition 1993 [Electronic resource]. URL: [http://www4.congreso.gob.pe/\\_ingles/CONSTITUTION\\_29\\_08\\_08.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/_ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf) (accessed 28.09.2015).

**О.Е. Шишкина**

*Доцент кафедры конституционного  
и административного права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, к.ю.н.  
shishkina.oe@dvfu*

**ТЕОРИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ОСНОВНЫХ ПРАВ  
И СВОБОД И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ  
ДЛЯ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ  
THEORY OF CONSTITUTIONAL RIGHTS LIMITATIONS  
AND ITS VALUE FOR RUSSIAN CONSTITUTIONAL PRACTICE**

This article is devoted to the theory of constitutional rights limitations, which have been already analyzed in German state law with great deliberation. The author analyzes Russian Constitution, decisions of Russian Constitutional Court and concludes that this theory is quite actual for Russian constitutional law because the level of the constitutional court proceeding is quite high. This article also has a practical value for participants of Russian constitutional court proceeding.

Интерес к теоретическому обоснованию ограничений конституционных прав и свобод говорит о том, что роль конституционного права в российской системе права за последние 20 лет существенно изменилась. Конституционное право перестало быть исключительно декларативным, устанавливая правовые основы для других отраслей права. Конституционно-правовые нормы непосредственно регулируют широкую сферу общественных отношений по поводу защиты конституционных (основных) прав граждан против их чрезмерного ограничения. Так, развитие конституционного правосудия вызвало необходимость теоретических рассуждений о разграничения конституционных пределов и производных ограничений конституционных прав.

Права и ограничения неразрывно связаны друг с другом. Сама идея основных прав и свобод возникла как реакция общества и индивидов на те или иные формы ограничения и принуждения со стороны

государства. «Существование ограничений, являющихся особенно тягостных для индивида, исторически обусловило требование признания определенных прав и свобод. При ближайшем рассмотрении не трудно, однако, убедиться, что мы имеем здесь дело не с отдельными правами, а только с особо признанными направлениями индивидуальной свободы, которая сама по себе едина и означает свободное от вмешательства государства состояние индивида. В силу своего такого положения лицо приобретает притязание на отмену всех нарушающих свободу распоряжений государства»<sup>1</sup>.

Концепция «естественных прав» развилась, как известно, в Англии XVII века и в американских колониях в борьбе их в XVIII веке против Великобритании. Эта концепция, называемая «индивидуалистической» или англо-американской<sup>2</sup>, основана, в первую очередь, на противопоставлении индивида и государства, которое, в общем, является злом, угрожающим правам граждан.

Однако данная концепция не была полностью воспринята большинством европейских государств в XIX веке. «За пределами Соединенных Штатов права рассматривались как своего рода предоставление от просвещенного государства, стремящегося выполнить свои обязательства перед обществом<sup>3</sup>. В данной концепции прав государство рассматривается как субъект, защищающий и общее благо, и индивидуальные интересы, это актуализирует вопрос об ограничениях и пределах основных (конституционных) прав, а также о пределах таких ограничений.

В конституционном праве Германии вопрос об ограничении основных прав является достаточно разработанным. Так, Т. Маунц указывает, что существуют общие, присущие каждому праву и каждой свободе уже в силу конституции имманентные пределы<sup>4</sup>. Например, в соответствии с разд. 1 ст. 2 Основного закона Германии каждый имеет право на развитие своей личности, поскольку оно не нарушает прав других и не посягает на конституционный порядок или нравст-

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. Всеобщее учение о государстве. Право современного государства. Т. 1. Спб. 1908. С. 297-311.

<sup>2</sup> Ossiatynsky W. Human rights and their limits. Cambridge University Press. 2009. P.5-6.

<sup>3</sup> Ossiatynsky W. Op. cit. P.5-6.

<sup>4</sup> Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С.170-173.

венный закон. Согласно статье 5 Основного закона Германии искусство и наука, исследования и преподавание свободны. Свобода преподавания не освобождает от верности Конституции.

Так, если законодатель действует в рамках этих имманентных пределов основного права, то он не создает новых ограничений основного права, а наполняет его содержанием. Такие пределы называются «генеральной конституционной оговоркой»<sup>1</sup>. Законодатель при этом не должен при этом сам нарушать конституционный порядок. Согласно разделу 3 ст. 20 Основного закона Германии законодательство связано конституционным строем. От имманентных пределов конституционных прав (генеральной конституционной оговорки) следует отличать ограничения основных прав (оговорки о специальном законе). «Законодатель ограничивает содержание основного права посредством законов, издаваемых на основе оговорки о специальном законе и имеющих правообразующее (конститутивное) влияние. Эти законы, не могут касаться содержания основного права»<sup>2</sup>. Так согласно разделам 1 и 2 ст. 19 Основного закона Германии, поскольку согласно настоящему Основному закону какое-либо основное право может быть ограничено законом или на основе закона, этот закон должен носить общий характер, а не относиться только к отдельному случаю. Кроме того, в законе должно быть названо это основное право с указанием статьи. При этом существо содержания основного права ни в коем случае не должно быть затронуто. Алекси Р. схожим образом различает непосредственные и производные конституционные пределы, однако обращает внимание, что проблемы вызывает не столько само понятие пределов, сколько определение его допустимого содержания и объема, а также разграничение пределов с такими понятиями как регламентация, установление порядка осуществления прав и их конкретизация. Так, согласно «внешней теории» существует право и его пределы, между которыми есть определенное особое отношение, а именно отношение ограничения. Такое отношение впервые возникает вместе с внешней по отношению к самому праву необходимостью соотнесения его с правами других индивидов или иными индивидуальными правами и групповыми интересами. Со-

---

<sup>1</sup> Маунц Т. Указ. соч. С.170-173.

<sup>2</sup> Там же. С.170-173.

гласно «внутренней теории» существуют не два понятия – право и его пределы, а просто одно – право с определенным содержанием. Идея пределов здесь заменена идеей объема. Вопросы относительно объема прав являются вопросами не по поводу того, насколько они могут быть ограничены, а каково их содержание<sup>1</sup>. При этом Алекси Р. обращает внимание на то, что полемика между сторонниками внутренней и внешней теорией не является просто спором о теоретических и формальных вещах. Есть существенные связи между данной теорией и общими подходами в законодательстве. Тот, кто поддерживает индивидуалистическую теорию, будет склоняться к внешней теории, а тот, кого более интересует роль членов общества и коллективном бытии, окажется сторонником внутренней теории. Так, по-разному можно рассматривать конституционную норму – «собираться мирно без оружия». Это можно рассматривать либо как выражение элемента права, либо как выражение предела. В первом случае, собрание мирно и без оружия – является условием для конституционной защиты, со второй точки зрения, оговорка формулирует негативные условия (немирно или с оружием), являющиеся основаниями для отказа в конституционной защите<sup>2</sup>.

Конституция России не относится к числу оригинальных, большинство конституционных институтов были имплементированы в нашу политико-правовую среду в результате конституционных реформ. Конституция РФ как непосредственно закрепляет конституционные пределы и ограничения отдельных прав, так и в общем виде регулирует основания для производных ограничений. Непосредственные конституционные пределы и ограничения в Конституции РФ предусмотрены в ст. 29, в соответствии с которой каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства; в статье 29, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, в ч. 3 ст. 32, которая пре-

---

<sup>1</sup> Alexy R. Theory of constitutional rights. Oxford Univ.Press, 2010. P.178-201.

<sup>2</sup> Там же.

дусматривает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, в ст. 34, закрепляющей, что не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, в ст. 27, согласно которой каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства; в статье 36, которая гласит, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Общим основанием для производных конституционных оговорок в Конституции РФ являются положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ч. 3 ст. 17 Конституции РФ. Согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В соответствии с частью 3 ст. 17 Конституции РФ – осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Специальные основания для ограничений установлены в ч. 2 ст. 56 Конституции РФ, согласно которой в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также установлены в отдельных статьях Конституции РФ по отношению к конкретным правам.

Так, федеральным законом могут быть установлены : смертная казнь (ст.20), случаи проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц (ст.25), перечень сведений, составляющих государственную тайну ( ч. 4 ст .29), условия и порядок пользования землей (ст.36), запрещение предпринимательской и иной экономической деятельности (ст.34).

Из последних отечественных конституционно-правовых исследований<sup>1</sup>, уделяющих внимание вопросу о разграничении пределов и ограничений, необходимо отметить диссертационную работу А.А. Троицкой, которая классифицирует пределы на конституционные, определяемые основным законом государства, и/или установленные законодателем и справедливо отмечает, что «пределы содержания права устанавливаются путем изъятий, то есть установления возможностей, которые не предусмотрены данным субъективным правом и не могут быть истребованы в судебном порядке, что представляется оправданным с точки зрения более полной защиты прав, поскольку позволяет предполагать, что конституция предоставляет личности защиту во всех случаях, когда из ее текста не следует обратное»<sup>2</sup>. Троицкая А.А. также указывает, что «ограничение права понимается как дополнительное сужение возможностей, попадающих в сферу защиты права, подчиняемое определенным требованиям, служащим барьером на пути чрезмерного сужения или фактической отмены прав. Разграничение категорий «конституционные пределы права» (устанавливаемые конституцией) и «текущие пределы права» (появляющиеся в результате ограничений) имеет важное практическое следствие, касающееся судебного контроля за соблюдением прав. Права подлежат судебной защите, но только в объеме, очерченном их конституционными пределами. В частности, орган конституционного контроля, осуществляя оценку законов по жалобам отдельных лиц на нарушение их прав, должен установить, не находится ли возможность, в которой лицу отказано, за конституционными пределами того права, на которое оно ссылается. Если признано, что притязание в принципе попадает в сферу конституционной защиты права, то ограничение должно рассматриваться с учетом требований, предъявляемых к нему»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что вопрос о пределах и ограничениях исследовался в работах Л.Д. Воеводина, Г.А. Гаджиева, Е.И. Колюшина, В.И. Крусса, А.А. Малиновского, А.В. Малько, Н.И. Матузова, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева и др.

<sup>2</sup> Троицкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2008. <http://www.law.msu.ru/doc/troickaya.pdf> (дата обращения 23.10.2015).

<sup>3</sup> Троицкая А.А. Указ. соч. <http://www.law.msu.ru/doc/troickaya.pdf> (дата обращения 23.10.2015).



В формировании концепции переделов и ограничений прав и свобод участвует Конституционный Суд РФ. Анализируя аргументацию, можно проследить общую логику принятия решения. Так, например, Конституционный Суд РФ отметил, что «конституционное право на свободу мирных собраний, как одно из наиболее значимых проявлений социально-политической свободы личности, входит в систему демократических институтов, способствующих выявлению и формированию воли и интересов граждан Российской Федерации в рамках мирного конструктивного диалога между гражданским обществом и публичной властью. Природой данного конституционного права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами обуславливается обязанность государства, призванного гарантировать разумное и сбалансированное согласование интересов всего общества, установить в нормативной форме – с соблюдением требований, предъявляемых к качеству законов, опосредующих взаимоотношения личности и публичной власти, – надлежащий порядок и условия его реализации, в ходе которой могут затрагиваться права и законные интересы широкого круга лиц – как участников публичных мероприятий, так и лиц, непосредственно в них не участвующих»<sup>1</sup>. В данном случае, как видно из текста, «мирно и без оружия» входят в объем конституционного права на собрание и условием его конституционной защиты.

В других решениях Конституционный Суд РФ разграничивает непосредственные и производные ограничения. «Непосредственно в Конституции Российской Федерации установлено, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (статья 32, часть 3). Названное предписание – в контексте положений статей 3 и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с закрепленными в ней критериями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина федеральным законом (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 55, части 2 и 3) –

---

<sup>1</sup>По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н.Якимова: постановление Конституционного Суда РФ № 14-П от 13.05.2014 [Электронный ресурс] <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision160846.pdf> (дата обращения 01.10.2015).

не дает оснований к истолкованию, исключающему возможность ограничения пассивного избирательного права федеральным законом в отношении определенных категорий лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 757-О-О). В системе конституционных прав и свобод оно представляет собой специальный запрет на осуществление данного права применительно к перечисленным в статье 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации категориям граждан, который ввиду его особой значимости выделен конституционным законодателем как отдельный случай ограничения конституционного права. Иное – вопреки действительному смыслу статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 и 55 – означало бы, что после отбытия срока наказания в местах лишения свободы даже за особо тяжкие преступления против личности, общественной безопасности, здоровья населения, основ конституционного строя и безопасности государства, против государственной власти, против мира и безопасности человечества право быть избранным, равно как и право занимать выборные публичные должности не могли бы быть ограничены, что несовместимо с обязанностью демократического государства, основанного на принципах верховенства права, обеспечивать защиту прав и свобод 14 человека и гражданина и других конституционно значимых ценностей, ставших объектом преступного посягательства»<sup>1</sup>.

Таким образом, что развитие конституционной науки и практики проходит в России путем углубления изучения методики принятия решения органами конституционного контроля. Данные рассуждения имеют также прикладной характер и значение для участников конституционного судебного процесса, обращающихся с жалобами в Конституционный Суд за судебной защитой или выступающих на стороне государства.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 32 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б.Егорова, А.Л.Казакова, И.Ю.Кравцова, А.В.Куприянова, А.С.Латыпова и В.Ю.Синькова: постановление Конституционного Суда РФ № 2-П от 10.10.13 [Электронный ресурс] <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision142315.pdf> (дата обращения 01.10.2015).

---

Секция 2  
**Правовая охрана окружающей среды  
и объектов животного мира**

Section 2  
**Legal protection of the environment and wildlife**

---

**Н.П. Иванникова**

*Старший преподаватель кафедры трудового  
и экологического права Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета,  
ivannikova.np@dvfu.ru*

**СООТНОШЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЖИВОТНОМ МИРЕ**

**COMPARATIVE ANALYSIS OF DIFFERENT TYPES RESPONSIBILITY  
FOR VIOLATIONS OF WILDLIFE PROTECTION LEGISLATION**

This article is dedicated to different types of responsibility for violations of wildlife protection legislation and to the preservation of wildlife habitat. The author analyses current provisions of the Criminal Code, the Administrative Offences Code and Natural Resources Legislation and proposes changes to the Russian Legislation in order to improve responsibility and to liquidate legal lacunae.

Легальное определение объекта животного мира, из которого следует, что животные не делятся на группы в зависимости от их полезности для человека и должны быть защищены в равной степени, содержится в ст.1 Федерального закона «О животном мире»<sup>1</sup>. Охрана животного мира невозможна без охраны среды обитания, которая в той же статье определяется через природную среду, то есть совокуп-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

ность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов<sup>1</sup>.

Поскольку институт ответственности в экологическом праве Российской Федерации является комплексным, законодатель использует различные виды ответственности: уголовная, административная, имущественная, но применяет по-разному в отношении различных групп животных

Для удобства предлагаем следующую классификацию объектов животного мира в зависимости от специфики правового регулирования:

1) редкие и исчезающие виды (занесенные в Красную книгу РФ),  
2) животные, отнесенные к объектам охоты, 3) животные, отнесенные к водным биологическим ресурсам, 4) прочие животные.

Выделяя по объекту правонарушения нарушения законодательства о животном мире, мы можем классифицировать их по объективной стороне:

1. Нарушения, воздействующие непосредственно на животный мир, которые, в свою очередь, можно разделить на следующие виды: использование объектов животного мира без разрешения, добывание объектов животного мира без разрешения, нарушение условий разрешения по срокам, количеству иным условиям.

Если рассмотреть, как с помощью различных видов ответственности обеспечена защита различных групп животных, мы увидим, что они защищены не в равной степени.

Максимальная защита предоставляется животным, занесенным в Красную книгу РФ, но не всем видам. В пп. в) части 1 ст. 258 УК РФ установлена ответственность за незаконную добычу только таких птиц и зверей, но она не применяется для защиты водных биологических ресурсов или иных классов животных. В соответствии со ст. 258.1 защищены от незаконной добычи, незаконного содержания и оборота животные, перечень которых содержится в Постановлении Правительства РФ от 30.10.2013 № 978<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст.133.

<sup>2</sup>Постановление Правительства «Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу

В остальных случаях защита таких животных осуществляется положениями ст. 8.35 КоАП РФ

Животные, представляющие промысловый интерес, защищены уголовными средствами от незаконной добычи в зависимости от обстоятельств ее совершения. Особой защитой пользуются животные, населяющие континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ. В случаях, не указанных в ст. ст. 253, 256, 258 Уголовного Кодекса применяется административная ответственность.

Прочие животные защищены только мерами административной ответственности.

Отсутствие единого подхода законодателя к защите животного мира приводит к ситуации, когда не все (даже краснокнижные) животные защищены от незаконного содержания и оборота, и даже в результате причинение крупного ущерба в результате незаконной добычи большого количества особей не влечет уголовную ответственность. Представляется необходимым дополнить Уголовный кодекс статьей, предусматривающей ответственность за незаконную добычу любых видов животных с причинением крупного ущерба.

## 2. Нарушения, воздействующие на среду обитания животных.

Составы, предусматривающие ответственность за незаконное воздействие на среду обитания животных в УК РФ сформулированы как материальные. Это ст. 259-Уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ. Ответственность наступает в случае гибели популяции этих организмов. Ст. 257 УК предусматривает ответственность за нарушение правил охраны водных биологических ресурсов при наступлении таких последствий, как массовая гибель рыбы или других водных биологических ресурсов, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия. Непосредственным предметом посягательства среда обитания животных является в ст.8,29, ст. 8.33, 8.39 КоАП РФ.

В качестве дополнительного объекта среда обитания животных охраняется ст. 246 ч. 2 ст. 247, ст. 250, ст. 252, 262 УК РФ. Однако, и эти составы сконструированы как материальные.

Таким образом, можно сделать вывод, что среда обитания животных защищена более равномерно, и ее защита в меньшей степени поставлена законодателем в зависимость от ценности животного. Однако использование материального состава в ст. 259 УК РФ существенно влияет на возможность ее применения.

В отношении имущественной ответственности можно отметить, учитывая специфику животного мира, что использование такого способа исчисления ущерба, как «по фактическим затратам на компенсацию ущерба» не всегда возможно, так как животные должны быть не только воспроизведены, но и адаптированы к состоянию естественной свободы. Таким образом, реальность возмещения вреда полностью зависит от наличия такс и методик.

Анализ существующих такс и методик, в частности: такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей объектов водных биологических ресурсов<sup>1</sup>, методики исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания<sup>2</sup>, методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам<sup>3</sup>, методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам<sup>4</sup>, позволяет сделать следующий вывод. Методики содержат положения, позволяющие рассчитать сумму ущерба, причиненного среде обитания, но для их применения необходимо располагать достоверной информацией о состоянии ресурсов, существо-

---

<sup>1</sup>Постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 515//Собрание законодательства РФ. 1994. № 6. Ст. 604.

<sup>2</sup>Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 28 апреля 2008 г. № 107//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 26.

<sup>3</sup>Приказ Федерального агентства по рыболовству РФ от 25 ноября 2011 г. №1166// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 27.

<sup>4</sup>Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 08 декабря 2011 г. № 948//Российская газета. 01.02.2012.

вавших до совершения правонарушения, то есть данными учета, мониторинга, государственного кадастра объектов животного мира, государственного охотохозяйственного и государственного рыбохозяйственного реестра.

При этом необходимо помнить, что среда обитания животных представляет совокупность отдельных компонентов окружающей среды и также охраняется мерами имущественной ответственности. В частности: таксы и методики для исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства<sup>1</sup>, методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства<sup>2</sup>. Возникает вопрос возможности и необходимости применения нескольких такс и методик. Однако ущерб причинен одному объекту, и, следовательно, не может быть взыскан несколько раз. Таким образом, возникает вопрос о конкуренции норм экологического права и о необходимости учета воздействия на все компоненты окружающей среды, исходя из принципа полноты возмещения ущерба.

Кроме того, остался неурегулированным вопрос о возмещении вреда, причиненного объектам животного мира, находящимся в частной или муниципальной собственности, что допускается на основании Федерального закона РФ «О рыболовстве и сохранении ВБР»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Постановление Правительства РФ от 14 мая 2007 г. № 247//Собрание законодательства РФ. 2007. № 20. Ст. 2437.

<sup>2</sup>Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 13 апреля 2009 г. № 97//Российская газета. 24.06.2009.

<sup>3</sup>Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20.12.2004 № 166-ФЗ//Российская газета. 23.12.2004.

**А.В. Крипакова**

*Магистрант Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ  
И ЛИКВИДАЦИИ НЕФТЯНЫХ РАЗЛИВОВ В АРКТИКЕ**

**LEGAL REGULATION OF THE PREVENTION AND ELIMINATION  
OF OIL SPILLS IN THE ARCTIC**

Opening and development of oil deposits in the Arctic threatens a fragile ecosystem of this region. The main danger of this type of economic activity to environment are oil spills. In article the existing international legal and national means of ensuring of the corresponding ecological safety will be considered.

Современный мир чрезвычайно зависим от нефти, поэтому нефтяные компании продолжают продвигаться в малоосвоенные пространства Арктики в поисках последних капель нефти, игнорируя опасности, которое нефтегазовое освоение несет хрупкой арктической природе.

Сколько времени осталось Арктике быть одним из самых чистых регионов земного шара? Что произойдет, когда добыча нефти выйдет с уровня первых робких попыток разработки только открытых месторождений на международный промышленный уровень оборота нефтепродуктов? Долго ли продержится уникальная, а потому особо уязвимая экосистема Арктики, без надлежащего вмешательства в обеспечение экологической безопасности? Данные вопросы выходят на передний план параллельно с повышением оценок энергетического потенциала Арктического региона.

Арктические государства и крупные нефтяные компании вовсю занимаются разработкой планов мероприятий увеличения нефтедобычи в Арктическом регионе, постепенно приступая к их непосредственной реализации. Дальше всех в этой сфере продвинулась Норвегия.



Но при этом норвежские представители заявляют, что нужно находить баланс между экономическим развитием региона и своевременным решением его экологических проблем. По причине густонаселенности норвежского арктического района, в первую очередь, упор в стратегии делается на интересы жителей Арктики, придерживаясь принципов устойчивого развития. Поэтому значительная часть арктической политики направлена на решение экологических проблем, в том числе на предупреждение и ликвидацию аварий, связанных с разливами нефтепродуктов.

Центральное место в норвежской стратегии занимают работа на опережение и предупреждение. Ведь даже хорошо развитые системы ликвидации чрезвычайных ситуаций не смогут предотвратить все разрушительные последствия.

Не смотря на очевидность подобных аргументов, осознание катастрофических последствий бездействия в области охраны окружающей среды приходит только после наступления каких-либо чрезвычайных ситуаций.

Авария танкера ExxonValdez 23 марта 1989 г. у берегов Аляски показала, что усилий только одной страны недостаточно для предотвращения подобного рода инцидентов. Остаточная нефть, попавшая в окружающую среду в результате аварии, оставалась там значительно дольше, чем первоначально прогнозировалось. В 2005 году было обнаружено, что нефть только слегка выветрилась в прибрежной полосе вдоль зоны нефтяного разлива<sup>1</sup>.

Являясь отраслью с высоким риском негативного воздействия на окружающую среду, нефтедобыча существенно влияет на экологическое состояние региона и несет большую угрозу для уязвимой экосистемы Арктики. Ликвидация разливов нефти требует больших затрат и усилий в любых обстоятельствах, а арктические условия создают дополнительные сложности, связанные с низкими температурами и ледовым покровом. Отмечается, что нефть при низких температурах имеет меньшую скорость распространения, но возникает опас-

---

<sup>1</sup> Peterson, CH, Rice, SD, Short, JW, Esler, D, Bodkin, JL, Ballachey, BE and Irons, DB (2003). Longterm ecosystem response to the Exxon Valdez oil spill. Science 302. 19 December.

ность вмержания нефти в лед и ее последующем возвращении на поверхность при весеннем таянии<sup>1</sup>.

В таких условиях первоочередной задачей становится обеспечение нормативного регулирования международного сотрудничества и координации усилий государств в области предотвращения и ликвидации морских нефтяных разливов в Северном Ледовитом океане.

В настоящее время ведущую роль в обеспечении такого сотрудничества играет Арктический совет, при создании которого, в первую очередь, декларировалось, что главной целью данной организации является обеспечение межгосударственного взаимодействия по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды<sup>2</sup>.

В 2013 году в рамках работы данной международной организации арктическими государствами предпринят ряд совместных шагов направленных на координацию действий в сфере предупреждения и ликвидации нефтяных разливов. На Восьмой сессии Арктического совета была создана целевая группа для подготовки плана действий по предупреждению загрязнения нефтью<sup>3</sup>. Принято решение о разработке национальных, двухсторонних и многосторонних планов действий в чрезвычайных ситуациях, подготовке кадров и проведению учений, разработке эффективных мер реагирования. Было подписано соответствующее Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике<sup>4</sup>, которое в настоящее время активно применяется арктическими государствами, в том числе при организации учений.

---

<sup>1</sup>Potter S., Buist I., Trude K., Dickins D., Owens E.,  
Ликвидация разливов нефти на арктическом шельфе / Под ред. Scholz D. Перевод на русский язык – компания ExxonMobil.

<sup>2</sup>Декларация об учреждении Арктического Совета. г. Оттава 19.09.1996 / Действующее международное право. Т. 3.- М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 721 – 723.

<sup>3</sup>Кирунская декларация по случаю Восьмой Министерской сессии Арктического совета 15 мая 2013 года, г. Кируна, Швеция. URL: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/>

<sup>4</sup>Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. г. Кируне 15.05.2013 / Распоряжение Правительства РФ от 13.05.2013 N 769-р «О подписании Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.05.2013.

Но обращает на себя внимание тот факт, что данные документы затрагивают вопросы сотрудничества государств в тех случаях, когда инцидент, вызывающий загрязнение нефтью, уже произошел.

Следующим этапом деятельности Арктического совета, для непосредственного предупреждения чрезвычайных ситуаций стало принятие в 2015 году рамочного плана сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства<sup>1</sup>, целью которого является укрепление межгосударственного взаимодействия, включая обмен информацией в целях защиты окружающей среды Арктики.

Согласно плану, для предупреждения происшествий на море, которые могут привести к загрязнению нефтью, участники намерены разработать каталог существующих ресурсов, которые могут играть важную роль в минимизации риска возникновения происшествий на море, приводящих к загрязнению нефтью, а также произвести оценку достаточности таких ресурсов.

Принятие Арктическим советом данного ряда документов положило начало для формирования единой системы регулирования рассматриваемой проблематики.

Но, к сожалению, еще остаются не рассмотренными на международном уровне такие вопросы, как предотвращением морских нефтяных загрязнений со стационарных и плавучих нефтегазодобывающих платформ, подводных трубопроводов и наземной и портовой инфраструктуры, применительно ко всем стадиям разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики, что должно найти отражение в принятии последующих актов соответствующей тематики.

До создания Арктического совета проблемные вопросы обеспечения экологической безопасности региона решались посредством универсальных международных договоров. Наиболее «авторитетным» документом в этой области является Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененная

---

<sup>1</sup> О подписании рамочного плана сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства: расп. Правительства РФ от 23.04.2015 N 721-р // «Собрание законодательства РФ». 2015. N 18. Ст. 2741.

Протоколом 1978 г. (далее – МАРПОЛ), в которой содержатся меры по сокращению и предотвращению загрязнения окружающей среды вредными веществами, которые перевозятся на судах или образуются в процессе их эксплуатации. Применительно к нефтегазовой деятельности конвенция содержит требования к машинным помещениям судов и грузовому району нефтяных танкеров, регулирует вопросы, связанные с предотвращением загрязнения в результате инцидента, вызывающего загрязнение нефтью, содержит требования к приемным сооружениям и т.д. Каких-либо специальных требований для судоходства в арктических условиях конвенция не содержит<sup>1</sup>. Также между приарктическими странами был заключен ряд двухсторонних договоров, например Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г.; Соглашения между СССР и США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях 1989 года; Соглашение между Россией и Данией в области охраны окружающей среды 1993 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 года.

Разработка же международных норм в рамках деятельности Арктического совета повлияла на принятие ряда национальных актов, в том числе в Российской Федерации. Так, федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», в статье 22.2 и статье 16.1 соответственно, закрепляют, что разведка и добыча углеводородного сырья, а также транспортировка и хранение нефти и нефтепродуктов допускается только при наличии плана, в соответствии с которым

---

<sup>1</sup>Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 года к ней (МАРПОЛ 73/78) (с изменениями на 26 сентября 1997 года).

планируются и осуществляются мероприятия по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде<sup>1</sup>.

В 2014 году Постановлением Правительства были утверждены Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации, которые закрепляют порядок оформления плана по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Для большинства арктических портов установлены правила обеспечения экологической безопасности и соблюдения карантина в морском порту, которые регламентируют порядок действий при обнаружении разлива нефти или нефтепродуктов<sup>2</sup>.

Таким образом, в настоящее время арктические государства переходят от этапа обсуждения к конкретным действиям, которые должны быть основаны на принципе коллективности для своевременного предотвращения разливов нефти и нефтепродуктов.

В связи с этим главной задачей является формирование международно-правовой основы для осуществления любой деятельности в арктических пространствах, в том числе нефтегазовой. Что должно обеспечить устойчивое развитие и экологически безопасное и эффективное использование арктического региона.

Поэтому приарктическим государствам необходимо продолжать работу по формированию правового массива, нацеленного на предупреждение морских нефтяных разливов в Арктике. Параллельно

---

<sup>1</sup>О континентальном шельфе Российской Федерации: федер.закон от 30.11.1995 N 187-ФЗ // «Собрание законодательства РФ» 1995 г. N 49. Ст. 4694. (с посл. изм. и доп. от 02.05.2015); О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федер.закон от 31.07.1998 №155-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации 1998 г. N 31. Ст. 3833.(с посл. изм. и доп. от 07.06.2013).

<sup>2</sup>См.: Приказ Минтранса России от 09.07.2014 N 184 «Об утверждении Обязательных постановлений в морском порту Мезень» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.07.2014 N 33285); Приказ Минтранса России от 12.08.2014 N 222 «Об утверждении Обязательных постановлений в морском порту Мурманск» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.09.2014 N 33920); Приказ Минтранса России от 12.12.2013 N 464 «Об утверждении Обязательных постановлений в морском порту Варандей» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.01.2014 N 31164) и др.

обеспечивая теоретико-правовые изыскания практическими технологическими разработками, которые своевременно помогут в предотвращении чрезвычайных ситуаций.

Будем надеяться, что ряд международных документов и принятых на их основе национальных норм в области предотвращения загрязнения Арктики нефтью станут существенным блоком, формирующим всеобъемлющий региональный режим обеспечения экологической безопасности на основе адекватного институционального и правового инструментария.

**Ю.В. Надточий**

*доцент кафедры уголовного права и криминологии*

*Юридической школы Дальневосточного*

*федерального университета, к.ю.н., доцент,*

*Россия, Владивосток,*

*Juliana\_2004@rambler.ru*

## **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ<sup>1</sup>**

### **CRIMINAL-LAW PROTECTION OF THE ENVIRONMENT**

The article analyzes the penal provisions contained in Chapter 26 of the Criminal Code of Russia establishing liability for the environmental crimes. The author considers the positive and negative trends in the criminal law protection of the environment, draws attention to the key issues in this area, offers solutions.

Несмотря на то, что на протяжении последних лет политика нашей страны направлена на защиту природы и, в том числе, от преступных посягательств, состояние окружающей среды остается неудовлетворительным и нуждается в улучшении. Сложившееся положение в области охраны окружающей среды и природопользования на сегодняшний день характеризуется специалистами в этой области как критическое. Экологическая обстановка представляет реальную угрозу основам жизнедеятельности человека. Характеристика основных компонентов окружающей среды, таких, как атмосферный воздух, водные объекты, почвы, говорит о состоянии их деградации.

Можно констатировать загрязнение вод, снижение объемов пресной воды, сокращение численности и видового разнообразия животных и растений, снижение запасов полезных ископаемых, рост объемов отходов и многое другое. Уголовное право, как и другие отрасли,

---

<sup>1</sup> Научные результаты получены в рамках выполнения государственного задания Министерства образования и науки Российской Федерации, задание № 29.763.2014/К.

пытается сдерживать усугубление указанных проявлений экологического кризиса, но, к сожалению, недостаточно эффективно.

В условиях происходящей глобализации общественной жизни экологические проблемы вышли за рамки компетенции отдельных стран и являются межнациональными и, соответственно, для достижения положительного результата, бороться с ними мы должны усилиями всех государств.

В этой связи, хотелось бы обратить внимание на два документа, играющих весьма существенную роль в борьбе с экологической преступностью. Во-первых, это Конвенция о защите окружающей среды средствами уголовного закона (4 октября 1998 г., Страсбург), которая имеет большое значение и может оказать весомую помощь в эффективной охране окружающей среды даже для тех стран, которые ее не подписали (например, Россия)<sup>1</sup>. В разработке и обсуждении положений Конвенции принимали участие специалисты в области уголовно-экологического права разных стран в итоге рекомендовавшие: а) расширить круг уголовно наказуемых деяний; б) шире использовать денежные санкции с одновременным повышением их размера; в) ввести уголовную ответственность юридических лиц за совершение экологических преступлений, связанных с предпринимательской, производственной и иной деятельностью; г) защищать больший круг объектов окружающей среды и экологических ценностей; д) шире использовать конструкцию составов поставления в опасность и обоснованно сочетать ее с материальными и формальными составами преступлений.

Во-вторых, значительный шаг в направлении совершенствования уголовно-правовых норм на уровне Европейского союза и входящих в него стран был сделан благодаря принятию Директивы Европейского Парламента и Совета от 19 ноября 2008 г. «Об охране окружающей среды уголовным правом», согласно которой, государства – члены ЕС обязываются провести ряд изменений своего национального законодательства<sup>2</sup>. Эти изменения касаются уголовной ответст-

---

<sup>1</sup> Дубовик О.Л. Уголовно-правовая охрана окружающей среды: история развития, задачи и перспективы (влияние идей В. В. Петрова на формирование и реализацию) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.center-bereg.ru/i1032.html> (дата обращения: 23.09.2015).

<sup>2</sup> Там же.



венности юридических лиц, ответственности за подстрекательство и пособничество, введения новых составов преступлений (в том числе за торговлю экземплярами охраняемых видов дикой фауны и флоры, их частями и продуктами, поведение, приводящее к уничтожению естественных мест обитания на охраняемых территориях, производство, ввоз, вывоз, введение в оборот или использование веществ, уничтожающих озоновый слой) и уточнения уже существующих уголовно-правовых запретов, касающихся обращения с отходами, опасными веществами и т. д.

Как мы видим, в этих нормативно-правовых актах определяются наиболее важные, отчасти дублирующие друг друга, мероприятия, могущие помочь каждому государству в борьбе с экологической преступностью. К сожалению, не все эти рекомендации восприняла Россия. В частности, до сих пор в УК РФ не введена ответственность юридических лиц, как вообще, так и за экологические преступления, в частности. Данный вопрос бурно обсуждается на протяжении уже многих лет, но так до сих пор и не нашел своего разрешения. Специалисты продолжают спорить, высказывая аргументы как за, так и против введения такой ответственности, а ситуация между тем не меняется. Но это уже вопрос отдельного исследования.

Кроме того, остаются пробелы в уголовно-правовой охране окружающей среды, т.е. не все общественно опасные деяния, требующие установления уголовно-правового запрета, получили свое закрепление в УК РФ. По-прежнему большинство составов экологических преступлений по своей конструкции являются материальными. А это значит, что для привлечения лица к уголовной ответственности необходимо устанавливать не только факт совершения им общественно опасного деяния, но и наличие последствия и причинной связи между совершенным деянием и наступившим последствием. А это не всегда просто сделать, так как мы имеем дело с природными объектами, а они обладают определенной спецификой. Здесь негативные последствия обычно проявляются не сразу, а в большинстве своем требуется длительный период, пока скрытые последствия станут явными, скажем пока накопится достаточная концентрация вредных веществ в

том или ином компоненте природной среды, которая необходима для привлечения к уголовной ответственности. В этих случаях между совершением общественно опасного деяния и наступлением общественно опасных последствий проходит очень длительное время и установить причинную связь уже не представляется возможным. Такая ситуация несомненно затрудняет работу правоприменителя. А вот составы поставления в опасность, рекомендованные вышеназванными документами к внедрению и использованию, наоборот у нас сокращаются. На сегодняшний день во всей главе 26 УК РФ «Экологические преступления» можно увидеть лишь один такой состав – ст. 247 УК РФ («Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов»). Об этом, на наш взгляд, стоило бы задуматься.

Между тем, не все так безнадежно, есть и положительные тенденции о которых также следует сказать. Так, в 2010 г. принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (статьи 253, 256 УК РФ)», в 2012 г. новое Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Следует также упомянуть, что в сентябре 2013 г. наконец, утверждены основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов РФ на период 2030 года, где определены принципы, цели, задачи и механизм реализации государственной политики в этой сфере, внесен ряд изменений в уголовный закон. Большие изменения произошли в сфере охраны редких, исчезающих организмов, результатом которых явилась криминализация в 2013 г. нового состава преступления (ст. 258.1 УК РФ «Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации»), необходимость введения которого назревала уже давно, так как до этого времени существовал пробел в охране редких животных и рас-

тений. В действующем УК РФ не было не только отдельной уголовно-правовой нормы, посвященной охране «краснокнижных», но и в рамках имеющихся на то время составов экологических преступлений существовал только п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ, предусматривающий ответственность за незаконную охоту в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена. Применительно же к водным биологическим ресурсам, даже подобного пункта в ст. 256 УК РФ не значилось, не говоря уже об ответственности за незаконный оборот таких организмов.

Далее следует напомнить, что на сегодняшний день, действующий УК РФ содержит главу 26, объединяющую все составы экологических преступлений, то есть мы видим, что они систематизированы и это является положительным моментом. Однако реализация соответствующих уголовно-правовых норм, посвященных охране окружающей среды, по-прежнему представляет особую сложность, обусловленную тем, что их диспозиции в абсолютном большинстве являются бланкетными. Здесь необходимо иметь в виду, что экологическое законодательство у нас не кодифицировано, оно достаточно подвижно, подвержено изменениям и дополнениям. Поэтому правоприменителю необходимо следить не только за состоянием уголовного законодательства, но и иного законодательства, имеющего значение для реализации норм УК РФ.

Ко всему прочему добавляется недооценка законодателем общественной опасности данных преступлений. Все экологические преступления относятся к категории преступлений небольшой и средней тяжести, а в сравнении с теми негативными последствиями, которые они оказывают на природную среду, такая ситуация вызывает, мягко говоря, удивление. Ведь в уголовном кодексе зафиксированы деяния, представляющие наибольшую общественную опасность, а уголовная ответственность – это крайняя, наиболее жесткая мера воздействия. В этой связи задачи, которые стоят перед наказанием, сводятся к восстановлению социальной справедливости, исправлению осужденного и предотвращению совершения новых преступлений. Обязательным требованием к конструированию уголовно-правовых санкций должно

явиться соответствие их целям наказания. Вряд ли на сегодняшний день это достигнуто. Санкции уголовно-правовых норм за экологические преступления требуют значительного редактирования. Приведем ряд конкретных примеров. Так, бросается в глаза резонанс между санкциями ст.ст. 246 УК РФ (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ) и 248 УК РФ (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами). В обеих уголовно-правовых нормах речь идет о нарушении правил, обозначенных в диспозициях, последствия же этих преступлений схожи, а именно: существенное изменение радиоактивного фона, *причинение вреда здоровью человека*, массовая гибель животных либо *иные тяжкие последствия* (по ст. 246 УК РФ) и *причинение вреда здоровью человека*, распространение эпидемий или эпизоотий либо *иные тяжкие последствия* (по ч. 1 ст. 248 УК РФ), но первое деяние относится к преступлениям средней тяжести, а второе – к преступлениям небольшой тяжести. Представляется, что законодатель недооценивает степени общественной опасности преступления, предусмотренного ст. 248 УК РФ. Хочется также заметить, что в преступлениях, посягающих на окружающую среду в целом и могущих причинить вред сразу многим компонентам природной среды (так называемые общие экологические преступления), общественная опасность гораздо выше, нежели общественная опасность специальных экологических преступлений, причиняющих вред лишь отдельным компонентам природной среды и, соответственно, они должны наказываться более строго, а не относиться к категории преступлений небольшой, за редким исключением – средней тяжести.

Далее следует остановиться на таком наказании как штраф. Нам представляется, что его размеры чрезмерно занижены. Так, к примеру за браконьерство максимальный размер штрафа составляет по ст. 256 УК РФ – 300 тыс. руб., а по ст. 258 УК РФ – 200 тыс. руб. А ведь, исходя из целей наказания, оно должно стимулировать виновного к восстановлению нарушенного права, заглаживанию причиненного вреда, тем самым усиливая свою воспитательную направленность, способ-

ствуя устранению причин совершенного преступления и не совершению подобных деяний в будущем.

Ни для кого не секрет, что браконьерский промысел является очень доходным бизнесом в нашей стране. Одной только Японии российские рыбопромышленники ежегодно продают браконьерски добытого краба на сумму более 1 млрд. долл.<sup>1</sup>. В сравнении с доходом, который получают браконьеры от сбыта незаконно добытой продукции за границу, взимаемые с них штрафы ничтожно малы. Понятно, что браконьеру не составляет труда их заплатить и продолжить свой незаконный бизнес. Как отмечается в научной литературе, экологическая преступность становится все более опасной и более доходной: так называемая торговля окружающей средой начинает конкурировать с такими наиболее выгодными и прибыльными видами преступной деятельности, как наркобизнес и торговля оружием<sup>2</sup>.

В связи с вышеизложенным, в целях более эффективной борьбы с подобными деяниями, мы считаем необходимым увеличить размеры штрафа, и привести их в соответствие со степенью общественной опасности совершаемых деяний, так, чтобы они адекватно отражали особенности рассматриваемых составов преступления. В качестве позитивного момента здесь стоит сказать о том, что применительно к незаконной рубке лесных насаждений (ст. 260 УК РФ) размеры штрафа в 2014 г. наконец увеличили. Так по ч. 1 ст. 260 УК РФ максимальный размер вырос с 200 до 500 тыс. руб., а по квалифицированному и особо квалифицированному составам он теперь составляет 1 млн. руб. и 3 млн. руб. соответственно. Остается только неясной непоследовательность нашего законодателя, который непонятно почему повысил размеры штрафа лишь в отношении незаконной рубки и оставил на прежнем уровне его размеры в отношении незаконной добычи водных биологических ресурсов и незаконной охоты.

---

<sup>1</sup> Лопашенко Н.А. Общественная опасность экологических преступлений // Вопросы экономики и права. 2008. № 1. С. 44.

<sup>2</sup> Качина Н.В., Мирончик А.С. Пути повышения эффективности уголовной ответственности за незаконную рубку лесных насаждений // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 3. С. 103-112.

Применительно к браконьерству, хочется обратить внимание на то, что из-за заниженных санкций возникают и более парадоксальные ситуации. В частности речь идет о совершении браконьерства лицом, с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 256 и ч. 2 ст. 258 УК РФ). Исходя из правил квалификации и в силу прямого указания высшего судебного органа,<sup>1</sup> деяния, совершенные работниками, чей правовой статус соответствует признакам должностного лица, использующими свое служебное положение, надлежит квалифицировать только по ч.3 ст.256 УК или ч. 2 ст. 258 УК РФ без ссылки на статью 285, а действия лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и негосударственных организациях, соответственно без ссылки на ст. 201 УК РФ. Обратимся к санкциям ст.ст. 201 и 285 УК РФ. Они предусматривают, помимо прочего, возможность назначения наказания в виде лишения свободы. Однако максимальный его размер в них составляет четыре года, тогда как по ч. 3 ст. 256 УК и ч. 2 ст. 258 УК РФ – два года. В результате получилась следующая картина: если деяние должностного лица квалифицировано только по ч. 1 ст. 285 УК (или 201 УК), то мера наказания может быть выше, чем при совершении указанного деяния, сопряженного с браконьерством, то есть злоупотребление служебным положением при незаконной добыче водных биологических ресурсов или незаконной охоте будет являться привилегированным составом по отношению к ст.ст. 201 и 285 УК РФ. Все мы понимаем, что наказание за рассматриваемое преступление, наоборот, должно быть более жестким, чем то, которое содержится в санкции общей нормы. Выходом из создавшегося положения может быть увеличение сроков лишения свободы за данные преступления.

Таким образом, сложившаяся ситуация в сфере охраны природы требует введения более жестких мер ответственности. Законодателю необходимо задуматься над усовершенствованием существующих уголовно-правовых норм и системы наказаний за экологические преступления, с целью устранения имеющихся несоответствий и адек-

---

<sup>1</sup> О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования [Электронный ресурс]: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ватного отражения характера и степени общественной опасности рассматриваемых преступлений.

Резюмируя изложенное, следует сказать, что уголовно-правовая охрана окружающей среды ведется и достаточно активно, но несмотря на изменения в уголовно-правовой политике и ее направленностью на обеспечение экологической безопасности, в этой сфере существует еще немало проблем, которые следует решать для того, чтобы добиться более эффективной охраны природы.

**С.Н. Овчинников**

*Доцент кафедры теории и истории государства  
и права Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета, к.ю.н.,  
sovchinn@yandex.ru*

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ТРАНСГРАНИЧНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ОПАСНЫХ ОТХОДОВ  
INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF TRANSBOUNDARY  
MOVEMENT OF HAZARDOUS WASTES**

The article deals with the problems of international legal regulation of transboundary movement of hazardous wastes. The author analyses the relevant international legal acts, both general and regional, and concludes that in modern conditions in the preservation of the natural environment and nature conservation customs prohibitions and restrictions play a significant role.

В соответствии с Декларацией Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию «государства должны эффективно сотрудничать с целью противодействовать или воспрепятствовать перемещению и передаче в другие государства деятельности и веществ, которые наносят серьезный ущерб экологической среде или считаются вредными для здоровья человека»<sup>1</sup>.

Основным универсальным документом, устанавливающим режим международного оборота опасных отходов, является Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. (Базельская конвенция)<sup>2</sup>. Базельская конвенция исходит из того, что каждое государство имеет суверенное

---

<sup>1</sup> Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (Дата обращения 20.09.2015).

<sup>2</sup> Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (заключена в г. Базеле 22 марта 1989 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-r.pdf> (Дата обращения 20.09.2015).



право запрещать ввоз или удаление опасных и других отходов другого государства на своей территории. Базельская конвенция определяет "отходы" как вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства. Отходы, которые в силу своих свойств могут представлять значительную реальную опасность для здоровья человека или живых организмов, рассматриваются как опасные. Приложение III к Конвенции называет опасные свойства отходов: возможность взрываться, огнеопасность, токсичность. Опасные отходы перечислены в Приложении I к Конвенции и распределены по группам в зависимости от их источника (медицинские, фармацевтические) или состава. Опасными отходами считаются также отходы, признанные в качестве таковых внутренним законодательством государства экспорта, импорта или транзита.

Государства, участники Базельской конвенции, обязались:

- осуществляя свое право на запрещение импорта опасных или других отходов с целью удаления, информировать другие стороны о своем решении;
- запрещать или не разрешать экспорт опасных и других отходов в направлении сторон, которые ввели запрет на импорт таких отходов;
- не допускать импорта опасных и других отходов, если есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом;
- не разрешать экспорт опасных или других отходов в государство, не являющееся стороной Конвенции, или их импорт из государства, не являющегося стороной Конвенции;
- требовать, чтобы опасные или другие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, упаковывались, маркировались и транспортировались в соответствии с общепринятыми и общепризнанными международными правилами и нормами;
- требовать, чтобы опасные или другие отходы сопровождались документом о перевозке опасных отходов от пункта, из которого начинается трансграничная перевозка, до места удаления;

- считать незаконный оборот опасных или других отходов преступным деянием.

Базельская конвенция устанавливает процедуру трансграничной перевозки опасных отходов. Государство экспорта уведомляет или требует от производителя или экспортера уведомлять в письменном виде через компетентный орган государства экспорта компетентные органы заинтересованных государств о любой предполагаемой трансграничной перевозке опасных или других отходов. Государство импорта направляет уведомителю ответ в письменной форме о получении уведомления, содержащий согласие на перевозку при определенных условиях или без них, отказ в разрешении на перевозку или запрос на представление дополнительной информации. Государство экспорта не разрешает производителю или экспортеру начинать трансграничную перевозку до тех пор, пока не получит письменного подтверждения того, что уведомитель получил согласие в письменном виде от государства импорта и уведомитель получил от государства импорта подтверждение факта наличия контракта между экспортером и отвечающим за удаление отходов лицом, в котором оговаривается экологически обоснованное использование этих отходов.

Базельская конвенция дает определение незаконного оборота опасных отходов. Незаконной считается любая трансграничная перевозка опасных или других отходов без уведомления всех заинтересованных государств или без согласия заинтересованного государства в соответствии с положениями Конвенции; с согласия, полученного от заинтересованных государств путем фальсификации, введения в заблуждение или обмана; которая существенным образом не соответствует документам; которая ведет к преднамеренному удалению (например, сбросу) опасных или других отходов в нарушение Конвенции и общих принципов международного права.

Действие универсальных конвенций поддерживаются региональными соглашениями, актами таможенных союзов и иных региональных межгосударственных организаций и ассоциаций. Нормы региональных конвенций позволяют учитывать местные условия, специфические интересы государств определенного региона.

Так, например, Бамакская конвенция 1992 г. «О запрете на ввоз в Африку и контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их использованием внутри Африки» обязывает государства-участники принять соответствующие юридические, административные и иные меры для запрета ввоза всех опасных отходов, независимо от причин ввоза, в Африку из государств, не являющихся участниками Конвенции. Такой ввоз должен рассматриваться как незаконное и уголовно наказуемое деяние<sup>1</sup>. Аналогичные меры предусматривает Центральноамериканское соглашение о трансграничном перемещении опасных отходов, заключенное в г. Панама в 1992 г.<sup>2</sup> В Содружестве Независимых Государств было принято Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов, согласно которому стороны принимают согласованные меры по регулированию и контролю ввоза (вывоза) и транзита через их территории опасных и других отходов<sup>3</sup>. В Перечне товаров, в отношении которых установлен запрет ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза<sup>4</sup> и в Перечне товаров, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и (или) вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза указаны опасные отходы<sup>5</sup>. На основе Базельской конвенции было разработано и принято Положение о ввозе на таможенную террито-

---

<sup>1</sup> Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa therein [Электронный ресурс]. URL: [http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention\\_En\\_Bamako\\_Ban\\_Import\\_into\\_Africa\\_and\\_Transboundary\\_Movement\\_hazardouswastes\\_Bamako\\_30January1991.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/Convention_En_Bamako_Ban_Import_into_Africa_and_Transboundary_Movement_hazardouswastes_Bamako_30January1991.pdf) (Дата обращения 20.09.2015).

<sup>2</sup> Central American Regional Agreement On The Transboundary Movement Of Hazardous Wastes. [Электронный ресурс]. URL: [http://iea.uoregon.edu/pages/view\\_treaty.php?t=1992-RegionalTransboundaryMovementHazardousWastes.SP.txt&par=view\\_treaty\\_html](http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1992-RegionalTransboundaryMovementHazardousWastes.SP.txt&par=view_treaty_html) (Дата обращения 20.09.2015).

<sup>3</sup> Межправительственное соглашение государств – участников СНГ "О контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов" (Москва, 12 апреля 1996 г.) // СПС "КонсультантПлюс".

<sup>4</sup> Приложение № 1 к Решению Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 "О мерах нетарифного регулирования" // СПС "КонсультантПлюс".

<sup>5</sup> Приложение № 2к Решению Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 "О мерах нетарифного регулирования" // СПС "КонсультантПлюс".

рию Евразийского экономического союза и вывозе с таможенной территории Евразийского экономического союза опасных отходов<sup>1</sup>. Согласно названному Положению ввоз и вывоз отходов осуществляется на основании лицензий или разрешительных документов. Помещение опасных отходов под таможенные процедуры временного ввоза (допуска), временного вывоза, беспошлинной торговли, уничтожения, отказа в пользу государства, свободной таможенной зоны, свободного склада не допускается.

Представленный краткий обзор позволяет сделать вывод, что запреты и ограничения, устанавливаемые в международном таможенном праве, играют существенную роль в борьбе с загрязнением окружающей природной среды.

---

<sup>1</sup>Приложение № 7 к Решению Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 "О мерах нетарифного регулирования"// СПС "КонсультантПлюс".

**Ю.П. Чебунина**

*Старший преподаватель кафедры  
конституционного и административного права ДВФУ,  
член Приморской коллегии адвокатов,  
chebuninpr@mail.ru*

## **ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

### **ABOUT RESPONSIBILITY OF LEGAL ENTITIES FOR THE ECOLOGICAL CRIMES**

The author of this article considers that there is a necessity to establish the criminal liability of the organizations for ecological offences in Russian Federation.

Административная ответственность юридических лиц является важнейшим институтом административного права и в настоящее время нуждается в обновлении норм в целях эффективного воздействия на правонарушителей и защиты граждан и юридических лиц от неправомерных действий, обеспечения более слаженной работы всех юрисдикционных органов, реализующих административно-деликтное законодательство.

Деликтоспособность юридического лица возникает с момента его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из единого государственного реестр юридических лиц. Юридическое лицо признается субъектом административной ответственности наряду с физическим лицом (ч.1 ст.2.1 КоАП РФ).

Согласно ч.2 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации. Представительства и филиалы не являются юридическими лицами (ч.3 ст.55 ГК РФ). Следовательно, если правонарушение совершено филиалом или представительством, то субъектом ответственности выступает юридическое лицо. В то же время такой вид административного наказа-

ния, как административное приостановление деятельности может применяться как к юридическим лицам, так и к их филиалам, представительствам, структурным подразделениям, производственным участкам (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). Мы видим явное противоречие норм как административного права, так и противоречие между нормами административного и гражданского права. А это позволяет юридическому лицу уйти от ответственности.

Административное приостановление деятельности, как административное наказание за экологические правонарушения устанавливается на срок до 90 суток и только судом в случае угрозы жизни и здоровью людей, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

На наш взгляд, данной меры явно не достаточно для достижения целей наказания. Как не достаточно и применения конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения. Данный вид наказания не применяется к собственнику имущества, не привлеченному к административной ответственности за данное экологическое правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении. Следовательно, если орудие совершения экологического правонарушения находится лишь в аренде или временном пользовании у юридического лица, то оно не подлежит конфискации.

Ст.61 ГК РФ допускает принудительную ликвидацию юридического лица в судебном порядке, в том числе за осуществление деятельности, запрещенной законом либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или правовых актов.

Думается, что было бы правильно установить принудительную ликвидацию юридического лица, как вид наказания за экологические правонарушения и преступления. Именно за экологические преступления. Привлечение к уголовной ответственности физического лица, не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, что установлено ч.3 ст. 2.1 КоАП РФ. Т.е при квалификации действия физического лица данное деяние имеет повышенную общественную опасность и квалифицируется

как уголовное преступление, а для юридического лица оно является лишь административным правонарушением, не имеющим такой опасности. На лицо явная коллизия.

Многие международные правовые акты, ратифицированные Российской Федерацией, рекомендуют установление уголовной ответственности юридических лиц. В частности, это Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (Нью-Йорк), Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (Нью-Йорк).

Действующее уголовное законодательство Российской Федерации формировалось с 1993 по 1996 год, то есть в начальном периоде новейшей истории преобразования общества по важнейшим политическим и социально-экономическим аспектам. Поскольку общество не имело соответствующего опыта развития экономики новой формации, глубоких научных исследований по всем социально-экономическим и экологическим направлениям, многое приходилось осваивать эмпирическим путем. Не исключением в этой ситуации явилась юриспруденция. В таких условиях априори невозможно учесть комплекс уголовных юридических фактов, следовательно, было сложно оценить состав и роль всех субъектов уголовного права, определить их ответственность в конкретных ситуациях.

С одной стороны значительная часть участников законодательного процесса основывалась на опыте зарубежных государств, в которых уголовным правом рассматриваются в качестве субъектов преступлений не только физические лица, но также юридические лица. Другая категория законодателей обосновывала свою точку зрения на уголовное право только с позиций роли физического лица, как основного субъекта уголовного права, обладающего сознанием и волей, и могущего нести уголовную ответственность за противоправные деяния, квалифицированные как преступления.

Концепция ответственности физических лиц за преступления при разработке нового Уголовного кодекса РФ не могла быть подвергнута сомнению, воспринималась как данность обеими сторонами – создателями уголовного законодательства.

Естественно эта позиция была закреплена в Уголовном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 января 1997 года<sup>1</sup>.

Что касается уголовной ответственности юридических лиц, то аргументация оппонентов такой точки зрения сводилась, главным образом к следующему:

1. Необходимо и возможно рассматривать все противоправные деяния юридических лиц только как правонарушения. В связи с этим утверждалась достаточность санкций, предусмотренных Гражданским Кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях.

2. Уголовные прецеденты в отношении юридических лиц отсутствовали в предыдущих кодексах РСФСР, когда все юридические лица находились под эгидой государства.

3. Многие юристы рассматривают юридическое лицо как правовую «фикцию», поэтому существует не научная точка зрения: «юридическое лицо не посадишь за решетку». Хотя, все понимают, что главное не суровость наказания, а его неотвратимость.

4. Не последнюю роль при формировании Уголовного кодекса РФ имела субъективная точка зрения многих законодателей, представляющих бизнес и лоббирующих принятие Уголовного кодекса Российской Федерации в редакции 1996 года.

5. Наконец создававшаяся ситуация обусловлена тем, что Конституция РФ от 1993 года не содержит даже упоминания о юридических лицах.

Против перечисленных аргументов было сложно устоять сторонникам уголовной ответственности юридических лиц. Обстоятельства, в которых формируется новая социально-экономическая стратегия развития нашего общества, наличие к настоящему времени большого количества негативных явлений по экологическим проблемам и постоянное ухудшение экологической обстановки в стране вынуждают по-новому оценить общественно-правовой статус качественно новых производственных сил, представленных юридическими лицами частного права.

---

<sup>1</sup> Уголовный Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 №63-ФЗ (по состоянию на 16 июля 2015г.). М.: Омега-Л, 2009. 192 с



Массовые преступления имеют место в сфере лесного хозяйства, недропользования, использования водных акваторий, атмосферы, природы вообще.

В таких случаях уместно ставить вопрос о негативной роли юридических лиц в сфере экологии.

В качестве примера подтверждения такого вывода может служить деятельность юридического лица ОАО «Газпром» – участника реализации проекта «Сахалин-2».

Уничтожение этой кампанией природных ресурсов на Сахалине привели к безвозвратным потерям большого объема лесных массивов и рек, являвшихся местами нереста рыб, добыча которых решала бы более успешно проблемы продовольственной безопасности страны.

По оценке Росприроднадзора ущерб составил 50 млрд. долларов США.

Также в качестве характерного примера можно привести результаты исследований, опубликованных в деловой газете «Маркер» от 12.04.2010 года в статье «ТОП-20: Владельцы самых экологически грязных компаний России». В числе таких предприятий «Норильский никель», «Лукойл», «Северсталь», «Русал» и другие. Авторы статьи свидетельствуют, что ежегодные выбросы в атмосферу загрязняющих веществ этими компаниями составляет более 5 млн. тонн.

Аналогичная ситуация имеет место в Приморском крае. Не смотря на то, что в крае нет подобных крупных предприятий, тем не менее, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух ежегодно составляют более 200 тысяч тонн<sup>1</sup>.

По Дальневосточному федеральному округу количество загрязняющих атмосферу веществ, только в 2012 году составил более 800 тыс. тонн.

Не менее проблемной является ситуация с загрязнением моря. По данным этого же источника только в акватории моря в районе Владивостока загрязнения морской среды нефтепродуктами в 2012 году

---

<sup>1</sup> Об экологической обстановке в Приморском крае. Аналитическая записка. Владивосток, Приморскстат, 2013. 43с.

превысили предельно допустимые концентрации в 100% проб воды. А ведь в этих водах обитают уникальнейшие объекты, в том числе Дальневосточный трепанг, целебные свойства которого трудно переоценить.

Аналогичная ситуация с экологическими преступлениями обстоит в Дальневосточных лесах, промышленные заготовки которых нередко вызывают коренную трансформацию лесных экосистем.

С 2004 по 2010 год количество незаконных рубок леса в Дальневосточном федеральном округе выросло с 1009 до 1470. Ущерб, причиненный такими рубками лесных насаждений, составил согласно отчетным данным прокуратуры более 3 млрд. рублей. Возмещен он в сумме 466 тыс. рублей или 0,015%. В большинстве случаев такие противоправные деяния осуществлены с участием юридических лиц – лесозаготовительных и лесоперерабатывающих предприятий.

По ст.260 УК РФ «Незаконная рубка лесных насаждений» только с 2000 по 2008 год в Приморском крае возбуждено 4 431 дело<sup>1</sup>. В большинстве из них имеют место незаконные лесозаготовки юридическими лицами, а вот привлечены к уголовной ответственности только физические лица. Одновременно, санкция аналогичной статьи КоАП РФ (ст. 8.28) по отношению к юридическим лицам не предусматривает в виде наказания даже приостановление их деятельности.

Не смотря на то, что Конституцией Российской Федерации<sup>2</sup> в ст. 15 ч. 2 определено, что «... граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» юридические лица игнорируют Основной закон РФ, в том числе ст. 58, которая гласит: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам». Перед тем, как проходить регистрацию в Едином государственном реестре юридических лиц, они в своих уставах берут на себя обязательства по соблюдению всех норм законодательства Российской Федерации.

---

<sup>1</sup>Жеребкин Г.Н. Анализ состояния экологической преступности в Приморском крае за 2000-2008 годы. Владивосток, Апельсин, 2009 . 48 с.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. М.,2014

Тем не менее, практически во всех сферах хозяйствования такими предприятиями нарушаются требования экологического законодательства, при этом страдает общество России.

Ответчиками по таким деликтам, как правило, выступают по уголовному праву физические лица. Создавшуюся ситуацию, безусловно, не возможно назвать справедливой.

Но когда речь заходит об уголовной ответственности в подобных ситуациях юридических лиц, то защитники последних аргументируют, что с принятием радикальных мер, вплоть до ликвидации юридических лиц – нарушителей пострадают рядовые акционеры и наемные работники.

Такая точка зрения не может служить оправданием. Подтверждением этому является Гражданский Кодекс РФ, в котором в статье 61 предусмотрена такая мера: «Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей к другим лицам»<sup>1</sup>. Но в судебной практике не было случая ликвидации юридического лица за экологические преступления, хотя постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. №14-П<sup>2</sup> разъяснено, что положение пункта 2 статьи 61 ГК РФ – «юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда, если данное юридическое лицо осуществляет деятельность с неоднократными нарушениями закона, признано не противоречащим Конституции РФ».

Необходимо признать, что расширению совершения экологических преступлений юридическими лицами не воспрепятствовал федеральный закон Российской Федерации «О безопасности» от 28.12.2010 г. №390-ФЗ<sup>3</sup>.

Очевидно, не решит проблему и «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» от 20.11.2013 года<sup>4</sup>. Эти акты

---

<sup>1</sup> Гражданский Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 №51-ФЗ (по состоянию на 01 октября 2015г.). М. Юридическая литература, 1994. 238 с.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003. №14-П

<sup>3</sup> О безопасности: федеральный закон Российской Федерации от 28.12.2010 г. №390-ФЗ (от 05 октября 2015г.)

<sup>4</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации от 20.11.2013, [Электронный ресурс] [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения 10.10.2015)

определяют концептуальные меры, не подкрепленные законодательными конкретными актами.

Многолетние прямые и косвенные страдания общества от экологических преступлений юридических лиц приводят к выводу о необходимости решения проблемы общественной безопасности не только концептуальными подходами, но радикальными мерами в виде уголовного наказания юридических лиц.

Мировой опыт свидетельствует, что только уголовное преследование корпораций дает соответствующий эффект.

Отечественная практика использования Гражданского Кодекса и Кодекса об административных правонарушениях РФ, комплекса экологических кодексов по поводу преступлений юридических лиц, имеют либо латентный, либо бланкетный характер. Такая ситуация ведет к безысходности, безнадежности принимаемых мер даже под эгидой Президента РФ и Правительства РФ, разочарованию общества в справедливости, массовому равнодушию населения, преступной масштабной корпоративной меркантильности, недоверию к власти, которая не в состоянии решить проблему имеющимися средствами и методами.

Как во всех отраслях знаний в юриспруденции может и должна иметь место многовекторная модель оценки юридических фактов, как результатов негативной деятельности юридических лиц.

Такая модель может быть представлена трехвекторной системой, в которой кроме ГК и КоАП РФ должен использоваться альтернативный вектор – вектор уголовной направленности.

Скалярными количественными величинами в такой системе должны быть степень общественной опасности, размер ущерба противоправных деяний и конкретные санкции за правонарушения.

Игнорирование уголовной составляющей по преступным деликтам юридических лиц может привести к непредсказуемым последствиям траектории развития государства, подрыву международного авторитета России, существенному нарушению экологического баланса и безопасности населения, в конце – концов, к ограничению развития конституционного строя Российской Федерации.

**Ханна Чжанг**

*Магистрант Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета,  
hannajang@mail.ru.*

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ О КОМПЕНСАЦИИ  
И ВОССТАНОВЛЕНИИ ПОСЛЕДСТВИЙ УЩЕРБА, ВЫЗВАННОГО  
ЗАГРЯЗНЕНИЕМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KOREA  
ON THE COMPENSATION AND RELIEF  
OF ENVIRONMENTAL POLLUTION DAMAGE**

It can be assumed that the attitude towards environmental problems varies considerably in Russia and Republic of Korea and the two countries hold differing legal institutions. Under the recent conditions of negative impact of the enterprises on the environment, in South Korea, the Act on Compensation and Relief of Environmental Pollution Damage was legislated on 9 December 2014. This act contains many advanced legal concepts and controversial aspects in some provisions. These include: strict liability, presumption of causal relationship, compulsory environmental liability insurance, etc. This study reviews the major content of Act by its important legal aspects, evaluating the effects and the ability of the Act to overcome various limitations found in the current legal system of relief based on the Civil Act. In conclusion, the author makes policy proposals concerning the ambiguity in providing administrative relief and cost allocation.

С индустриализацией количество и масштабы экологических аварий, которые вызывают загрязнение окружающей среды и приносят ущерб здоровью граждан, постоянно растут. В Корее в последние годы было много крупных аварий, одна из которых произошла 27 сентября 2012 в г.Гуми, в результате которой на химическом заводе произошла утечка газов в атмосферу. Данная авария принесла ущерб размером примерно в 46 млн. долларах США. Хотя по прин-

ципу «загрязнитель платит», загрязнители должны своевременно принять меры, существует множество трудностей в получении справедливой компенсации от них в рамках действующей правовой системы. Впоследствии, в ответ на сформировавшийся общественный консенсус, в последние годы в Корее активно развивается законодательство по контролю за загрязнением окружающей среды.

В Корее судебные иски, касающиеся окружающей среды в основном подразделяются на следующие категории: уголовные, гражданские, административные, конституционные, и также запросы на информацию, запросы на разрешение экологических споров. По гражданским делам существуют следующие виды судебных приказов: «возмещение ущерба вызванного правонарушением», «возмещение государством», «временное распоряжение», судебный запрет или восстановление. В частности, самой распространенной мерой ответственности является «возмещение ущерба вызванного правонарушением» на основе статьи 750 Гражданского Закона<sup>1</sup>. В соответствии с этой статьей, для взыскания ответственности за правонарушение, потерпевший обязан доказать совокупность следующих фактов как наличия умысла или неосторожности, противоправности действий, убытков понесенных им и причинно-следственную связь между ними. Но что является общим во многих делах о возмещении ущерба, это то что доказать причинно-следственную связь крайне сложно. Так называемое «бремя доказывания» лежит на истце и если он не может доказать противоправность действий другой стороны, возникновение ущерба, и размер ущерба, он проиграет в суде. Однако исходя из особенностей экологических проблем, (загрязнение прежде всего имеет тенденцию занимать обширные географические территории, накапливается в течении длительного периода времени, и часто повторяются) определение суммы ущерба и привлечение конкретного лица к ответственности оказываются трудным. Соответственно только опираясь на Гражданский Закон, правовая помощь остается малоэффективной.

---

<sup>1</sup> 민법 제 750 조 Article 750 (Definition of Torts) Any person who causes losses to or inflicts injuries on another person by an unlawful act, wilfully or negligently, shall be bound to make compensation for damages arising therefrom.

Тем не менее, есть способ облегчить бремя доказывания, ссылаясь на другие законы где, в отличие от Гражданского Закона, предусмотрено применение ответственности без вины. В истории корейского законодательства, пределы применения ответственности без вины постоянно расширялись. П.1 ст.31 уже недействующего закона «Рамочный закон об экологической политике» гласит «Если какой-либо ущерб вызван любым загрязнением окружающей среды от бизнеса, и т. д., предприниматель возмещают ущерб»<sup>1</sup>. Здесь была убрана ограничительная фраза «ущерб жизни и телу», и вместо того охвачены все виды ущерба. К тому же, в п.1 ст.44 «ответственность без вины за ущерб от загрязнения окружающей среды» нынешнего закона «Рамочный закон об экологической политике» (далее Рамочный закон) также убралось условие привлечения ответственности о «возникновении ущерба на местах бизнеса», а также стал шире устанавливать субъекта ответственности, заменив «предприниматель» словом «причинителем». Это положение оценивается большинством ученых как установление специального правового принципа для защиты от экологического ущерба на основе понятия «ответственности за опасность» (*Gefahrdungshaftung*). Также судебная практика давно сложилась по этому вопросу. Например, в 1989 г., Суд в г. Сеуле по гражданским делам непосредственно применил теорию причинно-следственной связи, и в своем решении постановил, что несмотря на недостаток научных доказательств того, что использованный материал на фабрике подсудимого является причиной болезни истца, тем не менее судья может делать ценностное суждение о причинно-следственной связи, составляющей противоправное деяние, основываясь на свободной оценке доказательств. И это причинно-следственная связь отличается от той используемой в области естественных наук.<sup>2</sup> Суд таким образом пытался снизить бремя доказывания у истца в экологических делах.

---

<sup>1</sup> 환경정책기본법 제 31 조 1 항 Article 31 (Strict Liability for Damage by Environmental Pollution) (1) If any damage is caused by any environmental pollution resulted from a business place, etc., the enterpriser shall indemnify for the damage.

<sup>2</sup> 서울민사지법 판례 88 가합 2897 (решение Суда в г.Сеуле по гражданским делам 12.1.1989)

Но несмотря на такое рассуждение на уровне правоприменения и правового толкования, доказать причинно-следственную связь по-прежнему трудно из-за недостатка информации. Даже если через длительную тяжбу успели выяснить виновную сторону (Например, в 1972 г. по одному делу о загрязнении воды, судебное решение вышло только через 14 лет), из-за больших объемов и масштабов ущерба характерных экологическим авариям, если сторона в ответственности не располагает финансовыми средствами или обанкротится, потерпевшим не может быть полностью компенсирован принесенный ущерб. Или, в конечном счете, компенсация будет сделана государством, что опять и обременяет общество. Например, в случае уже упомянутой аварии в г.Гуми, после того как городу пришлось оплатить примерно 32 млн. долларов США вместо виновного предприятия, город подал в суд иск против данного предприятия о возмещении, но будучи мелким предприятием, оно практически не мог возместить деньги городу обратно<sup>1</sup>. Относительно маленькое количество судебных дел касающихся ущерба здоровью от загрязнения окружающей среды объясняет трудности в этом отношении и все рассмотренные нами обстоятельства были отражены в законодательном процессе «Закона о компенсации и восстановлении последствий ущерба, вызванного загрязнением окружающей среды» (далее Закон о компенсации), который был принят 9 декабря 2014.

Закон носит статус специального закона и состоит из 7 частей, 52 статей<sup>2</sup>. В самом определении ущерба от загрязнения окружающей среды говорится что прямую ответственность несут «сооружения». Т.е. Закон предусматривает бизнес являющийся «фактическим владельцем или установщиком данного сооружения» в качестве субъекта ответственности. Если место, где произошло загрязнение, может быть классифицировано как сооружение, потерпевший вправе требовать компенсации. Такое регулирование основано на эмпирических доказательствах того, что

---

<sup>1</sup> 기사: 남보수 2014.10.20 “구미시 ‘눈먼 행정’... 목돈 주고 푼돈도 못받을판” «경북매일» (Статья газеты: Нам Бо Су <http://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=333380>)

<sup>2</sup> Han Sang Un. Liability, and compensation and relief system for damages from environmental pollution // KEPV Korea Environment Institute. 2014 vol.12 issue2 – p.7



экологическая ответственность возникает не только от конкретных действий, но и от сооружения непосредственно<sup>1</sup>.

Тем самым, для уточнения субъектного состава ответственности, в законе приводится перечень всех потенциальных ответственных сооружений. Это усиливает предсказуемость правовой экологической ответственности.

Следующим ключевым положением представляет собой презумпция причинно-следственной связи. Закон включает в себя принцип ответственности без вины и перекладывает ответственность доказать связь или отсутствие таковых, на ответчика. В силу этого положения для привлечения к ответственности сооружения достаточно указать «значительную вероятность» о том, что оно является причиной ущерба (ст.9 Закона о компенсации). Это легализация прецедентных решений Верховного Суда. Закон еще требует у бизнеса, вовлеченного в операцию и установку сооружения и обладающего наибольшим количеством информации о материале, произвести контрдоказательства о некоррелированности своей работы и ущербом, без приведения которых он не может освободиться от ответственности. Закон направлен таким образом на то, чтобы распределить бремя доказывания более равномерно.

Как уже было отмечено, нахождение вредного материала, вызвавшего экологический ущерб, выявление различных причин ущерба и наличия человеческих ошибок и т.д. крайне сложно потому, что такая информация практически полностью находится под контролем виновной стороны, другими словами из-за информационной асимметрии. В связи с этим, право на запрос на информацию было приведено в закон. Между тем, международное сообщество в настоящее время направлено на правовое регулирование обязанности предоставить доступ к информации. Это необходимо не только с точки зрения эффективной правовой защиты, но и с для общественного блага и минимализации экологического риска. При этом надо ограничивать основания для отказа предпринимателя от реализации этого права на случаи, в которых угрожает существенное ущемление своих закон-

---

<sup>1</sup> Ibid. p.9

ных интересов, если информация будет публично открыта, а не просто по причине «производственной тайны».

В то же время, Закон признает концепцию ограничения ответственности (или «лимита ответственности»). Максимальная сумма лимита ответственности составляет приблизительно 17 млн. долларов США. Это отражает характер современного индустриального общества, где внезапные несчастные случаи могут привести к чрезвычайным катастрофам, и это соответственно попытка облегчить бремя на корпорации, смотря на размер бизнеса, степень риска и т.д.. Однако, в исключении предписана неограниченная ответственность, в случае, если бизнес намеренно устроил аварию, или авария произошла в результате грубой неосторожности.

При этом, следует отметить что принципом является абсолютное возмещение, в то время как установление в законе ограничения ответственности является исключением. Также разумеется, что оно должно применяться только в случае законных операций на основе деликтного права по Гражданскому Закону.

Кроме того, закон введет институт обязательного страхования экологической ответственности для юридических лиц в определенных группах риска (ст.19 Закона о компенсации). Группы высокого риска включают сооружения, которые обрабатывают вредные химикаты, перерабатывают отходы, т.д. Чтобы подготовиться к случаю, когда страховые компании не в состоянии производить своевременные выплаты, закон включает в себя положение о частичной предоплате страховых выплат (ст.20 Закона о компенсации).

С одной стороны это значимо, тем, что корпорации могут перенести риск на страховые компании при относительно невысокой стоимости и надежности бизнес-операции, а пострадавшие могут получить компенсацию как можно скорее, независимо от финансового состояния предприятия. Также корпорации могут сократить страховую выплату, принимая меры по снижению экологического риска, что ведет к предотвращению от загрязнения окружающей среды в добровольном порядке. Все вышеперечисленные факторы снижают социальные расходы.

Ст. 22 Закона о компенсации позволяет правительству заниматься перестраховкой для успешного выполнения страховых обязательств, т.е. страховые компании оплатят определенную часть их премиального дохода государству в виде перестраховочных премий, и таким образом в компании действует система перестрахования. Закон также позволяет правительству управлять специальным счетом для полной компенсации, когда субъект причинивший загрязнение неизвестен, не существует или является некомпетентным, а также когда ущерб выходит за рамки лимита ответственности загрязнителя. Между тем, возмещение оплаты предназначено только тогда, когда компенсация невозможна с помощью других мер. Так, если убытки покрываются в соответствии с Гражданским Законом или другими нормативными актами, выплата должна быть уменьшена на эквивалентную сумму.

В будущем для эффективного функционирования данного закона, законодателям предстоит дополнительная работа по разъяснению и обозначению объектов правовой помощи так и стандартов и условий подзаконными актами. Особенно административные иски могут слишком часто возбуждаться, если представляется возможным получение компенсации при удовлетворении условий как отсутствие или некомпетентность причинителя.

При обсуждении проблем расходов, на первом плане должен действовать принцип в экологическом праве «загрязнитель платит» (который предусмотрен в ст.7 Рамочного закона<sup>1</sup>). Ст.18 Закона о компенсации предусматривает оплату компенсации Министром окружающей среды, когда ущерб превышает лимит ответственности. Но здесь, даже если признана необходимость развития и защиты предприятий, может быть поднят такой фундаментальный вопрос о том, правильно ли вкладывать государственные средства, несмотря на то, что за ущерб несут ответственность предприятия, которые не обязательно служат общественным интересам.

---

<sup>1</sup> 환경정책기본법 제 7 조 Article 7 (Principle of Liability of Persons Causing Pollution) Any person who causes grounds for environmental pollution or environmental damages due to his acts or business activities shall be in principle liable for the prevention of relevant pollution or damages, and for the recovery and restoration of polluted or damaged environments, and for bearing the expenses for the relief of suffering from environmental pollution or environmental damages.

Но принимая во внимание тот факт, что данный закон введен из-за ограничений в самой прежней системе правовой защиты, так или иначе требуется применять и другой по экологическому праву принцип сотрудничества, т.е. государство, местное самоуправление и предприятия должны распределить расходы.

А с другой стороны, компании обеспокоены тем, что среднему и малому бизнесам окажется чрезмерно обременительным нести ответственность без вины за каждую аварию и привести контрдоказательства в суде. Они аргументируют, что государство стремится контролировать даже те предприятия, которые не нарушают закон, однако их деятельность, по мнению государства, все равно влечет за собой загрязнение окружающей среды.

**А.А. Шарапова**

*Старший преподаватель кафедры международного публичного  
и частного права Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета,  
sharapova.aa@dvfu.ru*

**И.А. Хомяков**

*магистрант Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета,  
khotuyakov\_ia@bk.ru*

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НАПРАВЛЕННАЯ НА СОХРАНЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ЗЕМЛИ**

### **THE INTERNATIONAL LAW SUBJECTS ACTIVITY FOR THE CONSERVATION OF BIODIVERSITY OF THE EARTH**

The article deals with activity of subjects of international law aimed preserving the biodiversity of the Earth. The authors analyze the environmental actions of states, international organizations, and come to the conclusion that biodiversity conservation is a systemic problem and requires joint activities by its decision.

Количество видов растений, животных и микроорганизмов на Земле огромно, они образуют различные экосистемы на планете. Биологические виды используются в сельскохозяйственной и промышленной деятельности, рыбном промысле, в фармакологии, в качестве реакционных ресурсов и т.д. Интенсивное использования биологических ресурсов нарушает баланс в экосистемах и приводит к проблемам их репродуктивности, что значительно снижает уровень биоты на Земле.

2010 год был объявлен Генеральной Ассамблеей ООН Международным годом биоразнообразия<sup>1</sup>. Так международное сообщество стремилось привлечь внимание к необходимости охранять и рацио-

---

<sup>1</sup>Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 61/203 от 10.12.2006 [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5692986.24992371.html> (дата обращения: 20.09.2015).

нально использовать природу планеты; объединить усилия в деле сохранения её экосистем и защите особо ценных объектов природы.

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года в ст.2 определяет биологическое разнообразие как вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются. Это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем<sup>1</sup>.

Государства, как основные субъекты международного права, обладающие всей полнотой международной правосубъектности в силу наличия у них суверенитета, формируют международную природоохранную политику. Она заключается в разработке и подписании международных договоров, создании и участии в деятельности международных организаций, а так же программ по охране природы и т.д.

Межгосударственная природоохранная деятельность развивается преимущественно по пути заключения международных договоров. Её специфика состоит в том, что эффективность прямо пропорциональна степени точности и детализации международных договоров<sup>2</sup>.

Особое место в системе международных договоров по вопросам сохранения биоразнообразия занимают Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года и Конвенция о торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) 1973 года, которые закрепили основные определения, меры и обязанности государств по сотрудничеству в данной сфере<sup>3</sup>. Кроме того Конвенция СИТЕС имеет Приложение № 1, где включено приблизительно 675 животных и растений, торговля которыми запрещена и Приложение № 2, в котором перечислены 3700 животных и 21000 растений,

---

<sup>1</sup>Конвенция о биологическом разнообразии [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения: 20.09.2015).

<sup>2</sup>См.: Валева Р.М. Международное экологическое право. М.: Статут, 2012. С. 36-43.

<sup>3</sup>См.: Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 (СИТЕС) [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cites.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cites.shtml) (дата обращения: 20.09.2015); Конвенция о биологическом разнообразии [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения: 20.09.2015).

международная торговля которыми регулируется: вывоз и ввоз этих видов осуществляется только по специальным разрешениям СИТЕС<sup>1</sup>.

Так, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370" в ст. 5.2.1. функции административного органа СИТЕС в России выполняет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования<sup>2</sup>.

Весьма эффективна природоохранная практика международных организаций. Их деятельность состоит в помощи своим странам – участникам, которая заключается в разработке новых международных договоров и совместных мероприятий по сохранению биоразнообразия.

Основной вклад в эту сферу вносит ООН. В настоящее время ООН является центром сосредоточения всех форм природоохранительного сотрудничества государств. Полномочия в сфере сохранения биоразнообразия распределены между структурными подразделениями ООН – главными органами, специализированными учреждениями, вспомогательными структурами, органами и программами<sup>3</sup>.

Система ООН имеет и специальный центральный орган, занимающийся исключительно охраной окружающей среды и сохранением биоразнообразия – Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП),

---

<sup>1</sup> Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 (СИТЕС) [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cites.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cites.shtml) (дата обращения: 20.02.2015).

<sup>2</sup> Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370» [Электронный ресурс]. Правовая база «ГАРАНТ». URL: <http://ivo.garant.ru/SESSION/PDA/linkProxy?subjectId=5755180&linkType=65537> (дата обращения: 20.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Декларация тысячелетия ООН [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 20.09.2015); Вспомогательные органы ЭКОСОСа [Электронный ресурс]. Официальный сайт ЭКОСОСа. URL: [http://www.un.org/ru/ecosoc/about/sustdev\\_commission.shtml](http://www.un.org/ru/ecosoc/about/sustdev_commission.shtml) (дата обращения: 20.09.2015); Повестка дня на XXI век [Электронный ресурс]. Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21\\_ch15.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch15.shtml) (дата обращения: 20.09.2015); Стратегические цели ФАО [Электронный ресурс]. Официальный сайт ФАО. URL: <http://www.fao.org/about/ru/> (дата обращения: 20.09.2015).

определена как ведущий глобальный природоохранный орган. Данная программа имеет ряд подпрограмм: конкретно проблемами сохранения биологического разнообразия и смежными с ними вопросами занимаются Управление экосистемами и Экологическое руководство.<sup>1</sup>

Природоохранную деятельность международных региональных организаций можно проследить на примере Европейского союза (ЕС). Одной из его целей согласно ст. 3 Лиссабонского договора 2007 года, является содействие на международном уровне мерам, относящимся к региональным и общемировым проблемам охраны окружающей среды<sup>2</sup>.

Программа ЕС в области окружающей среды была принята с целью необходимости чистой и здоровой окружающей среды для благополучия и процветания общества, к продолжающемуся давлению на которую приводит непрерывный рост проблем на глобальном уровне. Нацеленность на сохранение природы и биологического разнообразия определено сегодня так же, как одна из основных задач Союза<sup>3</sup>.

В регионе Юго-Восточной Азии вопросами сохранения биоразнообразия занимается Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Юго-Восточная Азия является одним из регионов, наиболее богатых с точки зрения биологического разнообразия. В трёх странах региона (Индонезия, Малайзия и Филиппины) в совокупности насчитывается около 80% глобального биоразнообразия. Защита окружающей среды в Юго-Восточной Азии имеет не только региональный, но и глобальный характер.<sup>4</sup>

С.Н. Овчиников видит некоторые преимущества АСЕАН в вопросах сохранения биологического разнообразия в следующем: разработке соответствующих планов и стратегий; создании институционального механизма природоохранной деятельности, выраженного в

---

<sup>1</sup>Подпрограммы ЮНЕП [Электронный ресурс]. Официальный сайт ЮНЕП. URL: <http://www.unepcom.ru/unep/startegy2014-2017/ecosystemmsnsgement.html> (дата обращения: 20.09.2015).

<sup>2</sup>Лиссабонский договор [Электронный ресурс]. Правовая база ГАРАНТ URL: [http://base.garant.ru/2566557/1/#block\\_1000](http://base.garant.ru/2566557/1/#block_1000) (дата обращения 20.09.2015).

<sup>3</sup>См.: Валева Р.М. Международное Экологическое право. М.: Статут, 2012. С.300

<sup>4</sup>См.: Нгуен К.Т. Международно-правовая защита окружающей среды в рамках ассоциации государств Юго-Восточной Азии. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С.7-9; An overview on ASEAN environmental cooperation [Electronic resource]. Official website ASEAN. URL: <http://environment.asean.org/about-us-2/> (date of treatment: 20.09.2015).



правоохранительной сети по защите дикой природы; межправительственном региональном центре АСЕАН по биоразнообразию, способствующем сотрудничеству и координации среди десяти государств-членов АСЕАН и с соответствующими региональными и международными организациями, частным сектором в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия<sup>1</sup>.

На Африканском континенте основные полномочия по сохранению биоразнообразия сосредоточены «в руках» Африканского Союза (АС). Под его эгидой была создана конвенция об охране природы и природных ресурсов 2003 года, которая дополняет одноименную Конвенцию 1968 года и Лондонскую конвенцию об охране флоры и фауны в их естественном состоянии на Африканском континенте 1933 года<sup>2</sup>.

Африканская Конвенция по сохранению природы и природных ресурсов 2003 года пока не вступила в силу. Конвенция, как отмечает Д.Д. Хиасинте, основана на 30 летнем опыте предшествующей ей Алжирской Конвенции 1968 года. Первая новела конвенции – исключение оговорки, из-за чего, по его мнению, не будет асимметрии обязательств государств-членов, которая может поставить под угрозу достижение целей соглашения. Вторая – создание особой организационной структуры для исполнения данной конвенции, такие как Конференция сторон, секретариат, вспомогательные органы, а также новые методы финансового механизма, отчетности и информационные методы. Все это представляется инновационным для Африканского континента<sup>3</sup>.

В отношении практики Содружества Независимых Государств (СНГ) в доктрине встречаются разные точки зрения. К.К. Гасанов отмечает всплеск интереса к сфере природоохранной деятельности у СНГ, обосновывая тем, что в его рамках был создан Межгосударственный экологический совет, а так же было принято Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природ-

---

<sup>1</sup> См. Овчиников С.Н. Таможенно-правовые средства охраны природы: опыт АСЕАН // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2014. N 4. С. 74-76.

<sup>2</sup> Шайдулина А.А. Международно-правовое регулирование устойчивого биоразнообразия Земли. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013. С. 22.

<sup>3</sup> Хиасинте Д.Д. Региональные и субрегиональные правовые механизмы защиты окружающей среды в Африке. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 20.

ной среды 1992 года.<sup>1</sup> Однако А.А. Шайдулина придерживается иной точки зрения, говоря о том, что опыт СНГ неудачен в связи с отсутствием внутренних актов по видам и среде обитания биоразнообразия в целях реализации Конвенции о биоразнообразии 1992 года<sup>2</sup>.

Примером субрегиональной активности государств является Арктический совет. Он осуществляет приполярную программу мониторинга за биоразнообразием<sup>3</sup>. М.Н. Копылов и Е.А. Якушева отмечают специальный проект Арктического совета по охране северных экосистем – международный парк «Берингия». Его площадь составляет 3 053,3 тысяч гектаров, включая прибрежные и внутренние акватории<sup>4</sup>. В настоящее время проект реализован как Национальный парк, который был создан Распоряжением Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>. Однако Национальный парк «Берингия» в будущем может стать частью российско-американской заповедной территории, которая будет включать также национальный парк Bering Land Bridge на территории США<sup>6</sup>.

Существенный вклад в сохранение биологического разнообразия вносят неправительственные международные организации, такие как Гринпис, Всемирный союз охраны природы, Всемирный фонд дикой природы, Международная сеть Ботанических садов, Зелёный крест и др.

Данные объединения, не будучи субъектами международного права, главным образом, используют процедуры обращения с запросами и жалобами в международные межправительственные организа-

---

<sup>1</sup> Гасанов К.К. Международное право. М.: Закон и право, 2011. С. 395.

<sup>2</sup> Шайдулина А.А. Международно-правовое регулирование устойчивого биоразнообразия Земли. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013. С. 22.

<sup>3</sup> См.: Приполярная программа мониторинга за биоразнообразием [Электронный ресурс]. Официальный сайт Арктического совета URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/environment-and-people/biodiversity/circumpolar-biodiversity-monitoring-program> (дата обращения 20.09.2015).

<sup>4</sup> Копылов М.Н., Якушева Е.А. К 10-летию Арктического совета // Экологическое право. 2006. N 3. С. 30-35.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2013 N 947-р « О создании федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный парк «Берингия» [Электронный ресурс]. Правовая база «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=558823> (дата обращения: 21.09.2015).

<sup>6</sup> Заповедники Арктики [Электронный ресурс]. Официальный сайт Арктического Совета. URL: <http://www.arctic-info.ru/Encyclopedia/Article/zapovedniki-arktiki> (дата обращения: 20.09.2015).

ции по поводу несоблюдения международных соглашений, а так же путём проведения публичных акций, митингов привлекают внимание к проблемам сохранения окружающей среды и биоразнообразия.

Сохранение биоразнообразия – интернациональная проблема. Деятельность на международном уровне в этой сфере необходима, потому что природа не знает государственных границ – она едина для всего международного сообщества. Только согласованными действиями со стороны государств как основных субъектов международного права и обладателей суверенных территорий имеющих природные богатства возможно сохранение биоразнообразия Земли. Совместными усилиями мы сможем сохранить окружающий мир в перво-зданном виде для последующих поколений.

**С.В. Арамилев**

*к.б.н., директор Приморского филиала АНО  
«Центр по изучению и сохранению популяции амурского тигра»  
feb@amur-tiger.ru*

**Д.М. Кабардина**

*Ведущий юрисконсульт  
АНО «Центр по изучению и сохранению  
популяции амурского тигра»,  
d.kabardina@amur-tiger.ru*

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОХРАНЫ АМУРСКОГО ТИГРА  
И ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ЛЕОПАРДА ПОСРЕДСТВОМ  
ОПТИМИЗАЦИИ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**IMPROVING THE EFFICIENCY OF PROTECTION OF THE AMUR  
TIGER AND AMUR LEOPARD THROUGH THE OPTIMIZATION  
OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION**

Article is devoted to problems of improving the efficiency of protection of the amur tiger and amur leopard through the optimization of environmental legislation.

В Российской Федерации, как ранее и в СССР, содержание нормативно-правовых актов направлено не на сохранение отдельно взятых таксонов, а на их группы, объединенные на основе ценности для человека, в том числе хозяйственной. До недавнего времени объекты животного мира подразделялись на три категории: включённые в Красные книги (РФ и региональные), охотничьи и не охотничьи. Вступившая в силу с июля 2013 года статья 258.1 УК РФ определила четвертую категорию – особо ценные объекты животного мира, принадлежащие к видам, занесенным в Красную книгу РФ и (или) охраняемым международными договорами РФ. Динамика численности редких видов и подвидов в мире подтвердила верность выбранного Российской Федерацией пути развития природоохранного законодательства. Таким образом, в России су-

ществует комплексный подход к сохранению видов или иных таксонов, поэтому совершенствование законодательства в интересах амурского тигра и дальневосточного леопарда в равной степени отразится в лучшую сторону и на сохранении переднеазиатского леопарда, снежного барса, белого медведя, сайгака и других.

Амурский тигр (*Panthera tigris altaica*) и дальневосточный леопард (*Panthera pardus orientalis*) занесены в Красную книгу Российской Федерации и включены в I приложение Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). Согласно современным данным на весну 2015 года, численность амурского тигра находилась в пределах 500-550 особей, а дальневосточного леопарда в пределах 60-70 особей. Для популяции крупных кошек такие показатели численности говорят о реальной угрозе их исчезновения из дикой природы.

Основными негативными факторами, влияющими на популяцию амурского тигра, являются: прямое браконьерство, ухудшение качеств и сокращение площади местообитаний, а также снижение численности копытных животных.

В последние годы приняты меры, направленные на усиление ответственности за правонарушения и преступления, связанные с незаконным использованием объектов животного мира, что позволило значительно повысить количество выявляемых преступлений в отношении амурского тигра. Однако, несмотря на внесённые в 2013 году поправки в УК РФ действующие редакции статей, предусматривающих уголовную ответственность за незаконную охоту (ст. 258) и незаконную добычу и оборот особо ценных диких животных (ст. 258.1), не позволяют эффективно наказывать лиц за совершенные ими преступления.

Так, статья 258.1 УК РФ предусматривает ответственность за незаконную добычу и оборот животных и их производных, кардинально отличающихся по способам и скорости воспроизводства – млекопитающих и рыб. При этом санкция ст. 258.1 УК РФ предусматривает одинаковое наказание при различной степени общественной опасности деяния – до 3 (трёх) лет лишения свободы за совершение действий, способных повлечь за собой полное исчезновение уни-

кальных животных, таких как амурский тигр и дальневосточный леопард. Реинтродукция крупных хищных млекопитающих в условия дикой природы трудно реализуема и сопровождается значительными финансовыми затратами. В связи с этим, необходимо выделение в отдельный состав незаконной добычи и оборота особо ценных водных биологических ресурсов (ст. 256.1 УК РФ) с одновременным разделением Перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее Перечень). В настоящее время в данном Перечне к водным биологическим ресурсам отнесены преимущественно осетровые породы рыб, поэтому такое разделение позволит дифференцировать ответственность за незаконную добычу животных, способных к быстрому искусственному воспроизводству. Расположение данной статьи следом за общей нормой «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» (статья 256) логично вписывается в структуру Уголовного Кодекса.

Санкция части 1 статьи 258.1 УК РФ является альтернативной и предусматривает четыре вида основного наказания: обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы, лишение свободы. При этом максимальным наказанием, предусмотренным данным составом, является лишение свободы на срок до трех лет. На сегодняшний день численность отдельных видов млекопитающих, включённых в Перечень, составляет не более 1000 особей, что с биологической точки зрения является крайне низким показателем. Данные обстоятельства указывают на чрезвычайно высокую степень общественной опасности любых незаконных действий, связанных с добычей и оборотом особо ценных диких животных. Виды наказаний, предусмотренные рассматриваемой статьей УК РФ, с точки зрения их тяжести, вызывают обоснованные возражения с позиции их сравнения с другими, как представляется, менее общественно опасными деяниями, предусмотренными УК РФ. Так, законодатель определил наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет за неправо-

мерное завладение транспортным средством без цели хищения (ст. 166 УК РФ), до шести лет лишения свободы за преднамеренное банкротство (ст. 196 УК РФ) и ряд других деяний, последствия от совершения, которых, на наш взгляд, являются устранимыми для общества. В то время как за добычу особо ценных диких животных, способную повлечь за собой их полное исчезновение, предусмотрено максимальное наказание – три года лишения свободы.<sup>1</sup>

Усиление ответственности за незаконную добычу и оборот особо ценных диких животных и перевод данного преступления в категорию средней тяжести позволит не только достичь её основную цель – предупреждение совершения новых преступлений, но и обеспечит возможность проведения по данной категории дел оперативно-розыскных мероприятий, направленных на установление фактических обстоятельств дела.

Квалифицированный состав ст. 258.1 УК РФ образуют преступные действия, совершенные должностным лицом с использованием своего служебного положения. Однако данная конструкция не позволяет привлечь к ответственности по квалифицированному составу лиц, не относящихся к числу должностных, но использующих своё служебное положение, в частности: сотрудников заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, научных организаций, специальных мест содержания и разведения животных, а также лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях, например, в охотничьих хозяйствах<sup>2</sup>. Однако использование указанными лицами своего служебного положения существенно повышает степень общественной опасности преступления.

Наиболее распространённой формой совместной преступной деятельности, составляющей более 50% от всех преступлений, совершённых

---

<sup>1</sup> Вопросы совершенствования правовой регламентации уголовной ответственности за незаконную добычу и оборот особо ценных пород животных (ст. 258.1 УК РФ) [Текст] / М. В. Бавсун, Н. Н. Бугера, И. С. Кузнецов // Библиотека уголовного права и криминологии. – 2015. – № 2. – С. 108 – 114

<sup>2</sup> Жевлаков Э. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. 2014. N 1. С. 26 – 31.

ных в соучастии, является совершение преступления группой лиц по предварительному сговору. Данный квалифицирующий признак содержится в составах преступлений «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» и «Незаконная охота». Однако в ст. 258.1 УК РФ рассматриваемый признак преступления не выделяется.

В то же время, при отсутствии факта доказанности организованной группы, что традиционно представляет весьма серьезную проблему в силу оценочного характера определения такой группы в УК РФ в совокупности с целым блоком проблем процессуального и оперативно-розыскного характера, вменение ответственности должно происходить по признакам ч. 1 ст. 258.1 УК РФ. В результате вполне реальной становится ситуация, когда при наличии группы лиц по предварительному сговору, увеличение наказания становится невозможным. Необходимо отметить, что статьи 256 и 258 УК РФ содержат квалифицированные составы, сконструированные по признаку совершения преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а также содержат указание лишь на служебное положение лица. Данные формулировки квалифицированного состава представляются наиболее оптимальными и применительно к ст. 258.1 УК РФ.

В связи с вышеизложенным, предлагается внести следующие изменения в часть 2 статьи 258.1 УК РФ: исключить критерий специального субъекта – должностного лица; добавить в качестве квалифицирующего признака – совершение данного преступления группой лиц по предварительному сговору; определить срок наказания в виде лишения свободы от пяти до семи лет.

Низкая численность копытных видов животных (основы кормовой базы амурского тигра и дальневосточного леопарда) – является второй по значимости угрозой для выживания крупных кошек. Учитывая, что копытные животные представляют интерес не только для тигра, но также для человека, необходимо стимулировать рост и поддерживать численность копытных животных на оптимальном уровне в пределах всего ареала амурского тигра и дальневосточного леопарда. Уголовный кодекс в действующей редакции не раскрывает содер-



жание квалифицирующего признака преступления «крупный ущерб» для целей применения статьи 258 УК РФ – «незаконная охота». В связи с этим не обеспечивается чёткое разграничение составов административного правонарушения и уголовного преступления «незаконная охота с причинением крупного ущерба». Конструирование таких квалифицирующих признаков преступления как «крупный», «особо крупный» ущерб применяется в уголовном законодательстве в отношении ряда составов преступлений. При этом раскрытие содержания данных признаков традиционно осуществляется исходя из стоимости. Так, в примечании к статье 261 УК РФ (уничтожение или повреждение лесных насаждений) под крупным ущербом понимается уничтожение или повреждение лесных и иных насаждений, стоимостью более 50 000 рублей, которая исчисляется по утверждённым Правительством РФ таксам. Приказом Минприроды России от 8 декабря 2011 года № 948 с изм. от 22.07.2013 года (Российская газета, 2012, № 20; 2013, № 232) утверждена методика исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам.

Согласно нашему мнению, размер крупного ущерба должен составлять – 85 000 руб., обеспечивающий наступление уголовной ответственности при незаконной добыче в общедоступных и закреплённых охотничьих угодьях тех видов животных, на экологическую ценность и значимость для конкретной местности указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 – одной особи благородного оленя, лося, пятнистого оленя, бурого или гималайского медведей, двух особей кабана или косули. Установление критерия определения крупного ущерба по статье 258 УК РФ позволит исключить правовой вакуум при разграничении составов преступления, предусмотренного ст. 258 УК РФ, и административных правонарушений, а также эффективно противодействовать преступным посягательствам на охотничьи ресурсы, состояние которых напрямую влияет на численность популяции хищников, принадлежащим к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации.

Предлагаемые изменения способствуют реализации задач, обозначенных в «Основах государственной политики в области экологи-

ческого развития России на период до 2030 года» в части обеспечения экологической безопасности, совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, усиления ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечения неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения в этой сфере.

---

---

Секция 3

**Проблемы противодействия терроризму  
и экстремизму в России и странах  
Азиатско-Тихоокеанского региона**

Section 3

**Problems of counteraction to terrorism and extremism  
in Russia and countries of the Asia-Pacific region**

---

---

**Ю.В. Аверьянова**

*Аспирант кафедры уголовного права и криминологии  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета*

**КОНФИСКАЦИЯ ИМУЩЕСТВА КАК СРЕДСТВО  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ  
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И КИТАЯ**

**CONFISCATION OF PROPERTY AS A WAY  
OF COMBATING TERRORISM  
IN THE LEGISLATION OF RUSSIA AND CHINA**

Конфискация является важным средством противодействия терроризму, одной из характерных черт которого в настоящее время выступает повышение уровня финансирования террористической деятельности и материально-технической оснащенности террористических организаций. Роль конфискации как средства противодействия терроризму заключается в изъятии имущества, полученного в ходе совершения преступлений террористической направленности, а также в подрыве финансовых основ террористической деятельности.

Согласно действующему уголовному законодательству России, предусматривающему только специальную конфискацию как иную

меру уголовно-правового характера, подлежат конфискации деньги, ценности и иное имущество, полученные в результате совершения преступлений террористической направленности. Кроме того, в соответствии с п. «в» ч.1 ст. 104.1 подлежит конфискации имущество, используемое или предназначенное для финансирования терроризма.

В китайском уголовном законодательстве предусмотрена как общая конфискация, т.е. конфискация части или всего имущества, являющегося собственностью осужденного, так и специальная конфискация, т.е. конфискация имущества, незаконно приобретенного или незаконно используемого.

Поправка к УК КНР (9), принятая 29 августа 2015 г. на 16-й сессии ПК ВСНП 12-го созыва (дата вступления в законную силу – 1 ноября 2015 г.) , предусматривает имущественные наказания в виде штрафа или общей конфискации в отношении ряда преступлений террористической направленности. Так, организация и руководство террористической организацией будут дополнительно наказываться конфискацией имущества, активное участие в террористической организации – штрафом, иное участие – штрафом или без такового; такие преступные действия, как подготовка оружия, опасных предметов или иных орудий для осуществления террористической деятельности, организация обучения по осуществлению террористической деятельности или активное участие в таком обучении, будут дополнительно наказываться штрафом, а при отягчающих обстоятельствах – штрафом или конфискацией имущества. Следует также иметь в виду, что дополнительное наказание в виде штрафа или конфискации имущества за финансирование терроризма уже предусмотрено действующим уголовным законодательством КНР.

В сентябре 2015 г. Госдуму РФ в очередной раз был внесен законопроект о возвращении конфискации как вида наказания и отмены конфискации, регламентированной ст. 104.1 УК РФ. Согласно данному законопроекту конфискация как вид обязательного дополнительного наказания должна применяться в отношении преступлений, предусмотренных, в частности, ст. 205 (террористический акт), ст. 205.1 (содействие террористической деятельности), ст. 205.3 (прохождение обучения

в целях осуществления террористической деятельности), ст. 205.4 (организация террористического сообщества и участие в нем) и т.д.

Нетрудно заметить, что даже в Китае, который до сих пор не отменил общую конфискацию, применение данного вида наказания в значительной степени ограничено. Что касается преступлений террористической направленности, то конфискация имущества как дополнительное наказание предусматривается за организацию и руководство террористической организацией, в некоторых случаях дается альтернатива – штраф или конфискация, в отношении ряда составов преступлений конфискация применяется только при наличии отягчающих обстоятельств, в остальных же случаях применяется штраф как дополнительное наказание.

В китайском уголовном законодательстве в отличие от российского специально не оговаривается, что конфискации подлежит имущество, полученное в результате совершения преступлений террористической направленности или же предназначенное для финансирования терроризма. Вместе с тем, исходя из буквального толкования ст. 64 УК КНР, можно сделать вывод, что имущество, полученное в результате совершения преступлений террористической направленности, подлежит конфискации.

Не выделяет китайский законодатель и конфискацию имущества, используемого для финансирования терроризма, в отдельный вид, а в работах китайских исследователей можно встретить понимание данного имущества как орудия совершения преступления. Так, «предметы, использованные для совершения преступления, иногда также называются «орудиями преступления», к ним относятся, например, средства, использованные для финансирования террористической организации»<sup>1</sup>. Действительно, можно говорить в известном смысле о родовой связи между орудием преступления и деньгами, ценностями и иным имуществом, используемым или предназначенным для финансирования терроризма. Подобное понимание

---

<sup>1</sup> 黄风: 《我国特别刑事没收程序若干问题探讨》, 载《人民检察》2013年第13期. Хуан Фэн. О некоторых вопросах особого порядка уголовно-правовой конфискации // Народная прокуратура. 2013. № 13.

встречается и у исследователей конфискации имущества в российском уголовном праве. Так, обосновывая некарательный характер конфискации, Н.А. Лопашенко утверждает, что имущество, регламентированное п. «в» ч. 1 ст. 104.1 УК РФ, «фактически то же орудие или средство совершения преступления, о которых говорит уголовный закон в п. «г» ч. 1 ст. 104.1»<sup>1</sup>.

Основной отличительной особенностью специальной конфискации от общей конфискации является то, что первая применяется в отношении имущества, которое тем или иным образом связано с преступлением, причем эта связь должна быть доказана и установлена. Однако существуют случаи, когда сложно, а подчас и невозможно доказать преступный характер имущества. В связи с этим российские и китайские теоретики и практики предлагают ввести в законодательства так называемую реверсию бремени доказывания, т.е. положения, обязывающие подозреваемого доказывать в суде, что его имущество приобретено законно.

Подобного рода новеллы еще не появились ни в российском, ни в китайском уголовном законодательстве. Вместе с тем в гражданско-правовом законодательстве РФ существуют положения об обращении по решению суда в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии терроризму лицом не представлены сведения, подтверждающие законность их приобретения. Целью данного обращения является создание механизма возмещения ущерба, причиненного деятельностью террористов. Указанное положение предусматривает гражданско-правовую ответственность и вроде бы даже не идет вразрез с принципами гражданского судопроизводства, поскольку в соответствии со ст. 56 ГПК РФ «каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом». В данном случае федеральный закон предусматривает иное, а именно возлагает обязанность по доказыванию непереступного характера имущества исключительно на родственников и близких террористу лиц.

---

<sup>1</sup> Лопашенко Н. А. Конфискация имущества. М., 2012. С. 41.

Смущает же адресат этого бремени – близкие родственники, родственники и близкие лица субъекта, совершившего террористический акт. Еще Чезаре Беккариа писал: «Конфискация заставляет неимущих отвечать своей головой, заставляет невинных наряду с виновными претерпевать наказание и доводит их до необходимости совершать с отчаяния преступления. Что может быть печальнее вида семьи, повергнутой в бесчестье и нищету преступлениями ее главы, тогда как послушание, предписываемое законом семье, не позволяет ей предупредить их, если бы даже и была к тому возможность!»<sup>1</sup>.

Согласно ст. 104.1 УК РФ имущество, полученное в результате совершения преступлений террористической направленности, а равно и доходы от такого имущества подлежат конфискации в случае вынесения судом обвинительного приговора. Данное имущество конфискуется у лица, в отношении которого вынесен обвинительный приговор, а в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 104.1 УК РФ, возможна конфискация имущества, переданного осужденным другому лицу (организации), если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий.

Российский законодатель решил рассматривать вопрос изъятия имущества у родственников и близких террористов с целью дальнейшего возмещения вреда, причиненного деятельностью террористов, в рамках гражданско-правовых отношений. И вроде бы проблема объективного вменения здесь отпадает, вопрос о презумпции невиновности не стоит, но все же не представляется возможным назвать данную новеллу удачной, а тем более соответствующей в полной мере положениям российского законодательства. Ведь данное отчуждение должно, как отмечают его сторонники, производиться после вынесения обвинительного приговора в отношении лица, совершившего террористический акт. Но тогда встает вопрос: а почему судьба имущества, приобретенного лицом в ходе ведения им террористической деятельности, не может решаться в соответствии с гл. 15.1 УК РФ? И уже в рамках применения института конфискации как иной меры уголовно-правового характера можно рассматривать вопрос о законода-

---

<sup>1</sup> Беккариа, Чезаре. О преступлениях и наказаниях. М.: Междунар. отношения, 2000. С. 301.

тельном введении так называемой реверсии бремени доказывания и возложении именно на обвиняемого обязанности по доказыванию не-преступного характера имущества, а, не на родственников и близких террористу лиц.

Конечно, возможны случаи, когда лицо, совершившее террористический акт, не может быть подвергнуто преследованию по причине смерти, укрывательства, бегства за границу и т.п. Соответственно в подобных ситуациях исключено вынесение обвинительного приговора и применение конфискации в отношении имущества, приобретенного в ходе совершения преступлений террористической направленности или же являющегося источником финансирования террористической деятельности.

В уголовно-процессуальном законодательстве Китая в рамках института специальной конфискации предусмотрен механизм конфискации имущества в случае смерти или же укрывательства лица, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступлений террористической направленности.

Так, согласно ст. 280 УПК КНР по делам, связанным с коррупционными преступлениями, преступлениями террористической направленности, в случае неявки подозреваемого или обвиняемого по прошествии года после объявления его в розыск или же в случае смерти подозреваемого или обвиняемого, если существует противозаконно приобретенное им имущество или иное имущество, имеющее отношение к делу, Народная прокуратура может обратиться в Народный суд с ходатайством о конфискации противозаконно приобретенного имущества.

В ходатайстве о конфискации незаконно приобретенного имущества должны быть представлены доказательства факта совершения преступления, незаконного приобретения имущества.

Таким образом, бремя доказывания преступного характера имущества лежит все же на Народной прокуратуре, об этом говорится и в п. 535 «Правил уголовного судопроизводства Народной прокуратуры», согласно которым в случае рассмотрения Народным судом ходатайства о конфискации незаконно приобретенного имущества



обязанность по доказыванию лежит на Народной прокуратуре. Стоит заметить, что УПК КНР предусматривает право близких родственников и иных заинтересованных лиц ходатайствовать об участии в судопроизводстве, а согласно п. 513 «Разъяснений Верховного Народного суда по применению УПК КНР» иные заинтересованные лица должны представить доказательства того, что они являются собственниками имущества, указанного в ходатайстве о конфискации.

Краткий анализ законодательств двух стран свидетельствует о том, что конфискация имущества (и в России, и в Китае) рассматривается как эффективное средство противодействия терроризму. Причем в сравнении с общей конфискацией специальная конфискация предоставляет больше возможностей для изъятия имущества, приобретенного в ходе совершения преступлений террористической направленности, а также являющегося финансовой основой таких преступлений. Ее механизм обладает большей гибкостью, маневренностью, позволяет конфисковать в определенных законом случаях денежные средства или иное имущество взамен предмета, подлежащего конфискации; предусматривает конфискацию имущества у третьих лиц. Наконец, в отличие от общей конфискации (которая хоть и снимает с органов следствия бремя доказывания преступного характера имущества, но применение которой связано с лицом, совершившим преступление, а также с обвинительным приговором) при специальной конфискации возможно изъятие имущества даже в случае смерти или укрывательства обвиняемого (подозреваемого).

**Е.Ю. Антонова**

*Заведующая кафедрой уголовного права  
и криминологии юридического факультета  
Хабаровской государственной академии  
экономики и права, д.ю.н.*

## **ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ И ЭКСТРЕМИСТСКИЕ СООБЩЕСТВА: ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ**

### **TERRORIST AND EXTREMIST COMMUNITIES: ISSUES OF LEGISLATIVE TECHNIQUE**

Одним из общих правил законодательной техники является соблюдение требований к терминологии правовых актов, таких как смысловая однозначность, распространенность и общепризнанность, стабильность и доступность<sup>1</sup>.

В рамках настоящей статьи проанализируем такой термин как «сообщество». Если исходить из содержания УК РФ, то можно заключить, что сообщество может быть преступным, террористическим и экстремистским.

В научной литературе использование понятия «сообщество» в ст. 205.4 и 282.1 УК РФ признается неудачным<sup>2</sup>.

Во-первых, из содержания ч. 5 ст. 35 УК РФ не ясно, к организованным группам или к преступным сообществам (преступным организациям) относятся террористические и экстремистские сообщества.

С точки зрения института соучастия экстремистские и террористические сообщества – это есть особые формы соучастия. При этом ни террористическое, ни экстремистское сообщество не вписываются в рамки ни организованной группы, ни преступного сообщества (преступной организации) (ч. 3, 4 ст. 35 УК РФ). Для организованной

---

<sup>1</sup> См.: Панько К. К. Теория и практика законотворчества в уголовном праве : монография. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 57-58.

<sup>2</sup> См., напр.: Кочой С.М. Общеευропейское законодательство о борьбе с терроризмом и перспективы реформирования УК РФ // LexRussica. 2014. Т. ХСVI № 9. С. 1066; Рыжов Р.С., Копнин И.С. Преступная группа лиц как конструктивный признак состава преступления // Человек: преступление и наказание. 2014. № 3. С. 125-129 и др.

группы обязательными являются такие признаки, как устойчивость и цель совершения одного или нескольких преступлений (ч. 3 ст. 35 УК РФ). Оба эти признака закреплены в диспозиции ч. 1 ст. 205.4 УК РФ. В то же самое время в состав террористического сообщества могут входить и структурные подразделения. По справедливому замечанию Н.А. Егоровой, наличие в организованной группе подразделений – показатель структурированности такой группы. Структурированность же организованной группы является признаком преступного сообщества (преступной организации). К тому же преступления, с целью совершения которых создается террористическое сообщество, в большинстве своём относятся к категориям тяжких или особо тяжких. Таковы доводы в пользу признания террористического сообщества именно преступным сообществом (преступной организацией). Однако и здесь возникают препятствия. В качестве обязательной цели преступного сообщества (преступной организации) законодатель называет получение «прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды», что не является обязательным признаком для террористического сообщества. Кроме того, среди преступлений, составляющих цель создания и деятельности террористического сообщества и перечисленных в ч. 1 ст. 205.4 УК РФ, есть преступления небольшой (ч. 1 ст. 220 УК РФ) и средней (ч. 1 ст. 205.2 УК РФ) тяжести<sup>1</sup>.

С целью соблюдения правил законодательной техники в научных публикациях предлагается в ст. 205.4 УК РФ использовать категорию «организованная террористическая группа», а в ст. 282.1 УК РФ – «организованная экстремистская группа»<sup>2</sup>, либо дифференцировать ответственность за организацию и участие в деятельности организованной террористической группы и террористического преступного сообщества (преступной организации)<sup>3</sup>.

Во-вторых, в УК РФ категории «террористическое сообщество» и «террористическая организация» (ст.ст. 205.4 и 205.5 УК РФ), а

---

<sup>1</sup>См.: Егорова Н. А. Противодействие терроризму : новеллы уголовного законодательства // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 3. С. 127-134.

<sup>2</sup>См.: Рыжов Р. С., Копнин И. С. Указ.соч. С. 125-129.

<sup>3</sup>См.: Егорова Н. А. Указ.соч. С. 127-134.

также «экстремистское сообщество» и «экстремистская организация» (ст.ст. 282.1 и 282.2 УК РФ) имеют разное значение, тогда как категории «преступное сообщество» и «преступная организация» законодатель отождествляет.

В-третьих, в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «О противодействии терроризму» определяется, что террористическая деятельность – это деятельность, которая включает в себя в том числе организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта. В данном нормативном правовом акте ничего не говорится о террористическом сообществе.

Интересным представляется и тот факт, что в Российской Федерации предусматривается самостоятельная ответственность за организацию незаконного вооружённого формирования или участие в нём (ст. 208 УК РФ), а также за организацию преступного сообщества (преступной организации) или участие в нём (ней) (ст. 210 УК РФ). Исходя из этого, можно заключить, что законодатель допускает возможность совершения преступлений террористической направленности незаконным вооруженным формированием и преступным сообществом (преступной организацией), хотя в УК РФ специального указания об этом нет.

В п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» сказано, что действия участников незаконного вооруженного формирования, банды, преступного сообщества (преступной организации), совершивших террористический акт, надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ и соответственно ст.ст. 208, 209 или 210 УК РФ.

Согласно же ст. 205.4 УК РФ террористическое сообщество – это устойчивая группа лиц, заранее объединившихся в целях осуществления террористической деятельности либо для подготовки или совершения одного либо нескольких преступлений, предусмотренных

статьями 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо иных преступлений в целях пропаганды, оправдания и поддержки терроризма (не понятно, почему в перечень преступлений не вошёл террористический акт – ст. 205 УК РФ). Таким образом, если у незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации) имеется цель осуществления террористической деятельности, то они по логике автоматически трансформируются в террористическое сообщество. Остаётся неясным, достаточно ли для такой трансформации однократного совершения преступления террористической направленности или же террористическая деятельность должна осуществляться таким формированием, сообществом на постоянной основе? Если исходить из понятия террористического сообщества, то достаточно совершения одного преступления террористической направленности. Считаем, что с введением в УК РФ ст. 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нём» необходимо изложить п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09 февраля 2012 г. № 1 в следующей редакции: «Действия участников террористического сообщества или экстремистского сообщества (вариант: организованной террористической группы или организованной экстремистской группы), совершивших террористический акт, надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ и соответственно ст.ст. 205.4 или 282.2 УК РФ».

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 сказано, что незаконное вооруженное формирование может быть создано для совершения террористических актов, насильственного изменения основ конституционного строя или нарушения целостности Российской Федерации. Отсюда возникает вопрос о том, по каким признакам следует отграничивать незаконное вооруженное формирование от террористического сообщества и экстремистского сообщества. Представляется, что для решения этой проблемы в ст. 208 УК РФ следует конкретизировать цель создания незаконного вооруженного формирования.

Соответствующей корректировке подлежит и ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму». В частности, п. «в» понятия «террористическая деятельность» следует изложить в следующей редакции: «организацию террористического сообщества (вариант: организованной террористической группы)».

Если проводить разграничение между террористическим и экстремистским сообществами, то можно заключить, что у них разные цели. О цели террористического сообщества сказано выше, экстремистское же сообщество, согласно ст. 282.1 УК РФ, – это организованная группа лиц, созданная для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности. И вот здесь возникает основная сложность в разграничении указанных формирований, поскольку экстремистская деятельность (экстремизм), согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) «О противодействии экстремистской деятельности» включает в себя осуществление террористической деятельности. Это обстоятельство подтверждает мысль о том, что категория «экстремизм» шире понятия «терроризм». Соответственно, экстремистское сообщество вполне может совершить преступление террористической направленности.

По какой же статье следует привлекать к ответственности лиц, входящих в экстремистское сообщество, совершивших преступление террористической направленности? Допустим ситуацию, что в состав экстремистского сообщества входит структурное подразделение, перед которым ставится задача осуществления исключительно террористической деятельности. Можно ли такое структурное подразделение признать террористическим сообществом или же это всё-таки структурное подразделение экстремистского сообщества?

Считаем, что такие случаи логично квалифицировать по совокупности преступлений террористической направленности и преступления, предусмотренного ст. 282.1 УК РФ.

Кроме того, в ст. 210 УК РФ законодатель говорит о «преступном сообществе (преступной организации), а также входящих в него (неё) «структурных подразделениях». В ст.ст. 205.4 и 282.1 УК РФ законодатель ведет речь о «части» террористического и экстремист-

ского сообществ и входящих в них структурных подразделениях. Согласимся с мнением о том, что законодатель не должен вносить в текст нормативного правового акта словесных форм, порождающих дезориентацию правоприменителя<sup>1</sup>.

Категории «часть» террористического и экстремистского сообществ и входящие в такие сообщества «структурные подразделения» являются синонимами. Из этого исходит и правоприменитель. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» сказано, что экстремистское сообщество может состоять из структурных подразделений (частей). Под структурным подразделением (частью) экстремистского сообщества понимается функционально и (или) территориально обособленная группа, состоящая из двух или более лиц (включая руководителя этой группы), которая осуществляет преступную деятельность в рамках и в соответствии с целями экстремистского сообщества. Соответственно, категорию «часть» террористического и экстремистского сообществ в статьях 205.4 и 282.1 УК РФ следовало бы исключить, оставив указание лишь на «структурные подразделения».

---

<sup>1</sup>См.: Тихонова С.С. Противодействие терроризму: юридико-технический анализ изменений Уголовного кодекса Российской Федерации от 2 ноября 2013 года // Вестник Нижегородской правовой академии. 2014. № 3 (3). С. 74-78.

**Е.Р. Бабурина**

*Аспирант кафедры уголовного права  
и криминологии Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета*

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЭКСТРЕМИСТСКОГО СООБЩЕСТВА**

### **THE CONCEPT OF AN EXTREMIST COMMUNITY**

Одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности является противодействие экстремистской деятельности. Особая общественная опасность такой деятельности объясняется тем, что наиболее опасные экстремистские преступления совершаются, как правило, организованными преступными группами. Вызывает тревогу и то обстоятельство, что экстремистские группы и организации благодаря интернет-ресурсам и средствам массовой информации быстро и легко распространяют радикальные идеи, осуществляют пропаганду и вербуют новых членов. В данных условиях особую актуальность приобретает введенная Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ статья 282.1 Уголовного кодекса РФ (далее УК РФ), предусматривающая ответственность за организацию экстремистского сообщества.

Обращает на себя внимание тот факт, что за последние десять лет в РФ произошел значительный рост числа преступлений экстремистской направленности (в 2004 г. – 130, в 2013 г. – 896), однако случаи регистрации преступлений, предусмотренных ст. 282.1 УК РФ, остаются единичными. Многие авторы указывают на то, что эффективность применения той или иной нормы зависит, прежде все-



го, от уровня профессионализма правоприменителя, а также от соблюдения в законотворчестве правил законодательной техники<sup>1</sup>.

При рассмотрении формулировок, используемых в ст. 282.1 УК РФ, возникает ряд вопросов и замечаний, связанных с ее толкованием. Например, С.А. Юдичева указывает на то, что данная уголовно-правовая норма излишне переполнена различными признаками, в связи с чем понять ее непосредственное предназначение довольно сложно не только специалистам-теоретикам уголовного права, но и практическим работникам<sup>2</sup>. Наибольшие споры вызывает вопрос о том, к какой из форм соучастия следует относить экстремистское сообщество. В научной литературе сложились две точки зрения на этот счет. Сторонники первой считают, что экстремистское сообщество является разновидностью преступного сообщества (преступной организации)<sup>3</sup>. Проанализировав все аргументы в пользу такого подхода, остановимся на основных из них.

Во-первых, при построении диспозиции ст. 282.1 УК РФ законодатель использует термин «сообщество». Исходя из применяемого при законотворчестве правила однозначности терминологии, которое подразумевает «одно понятие – один термин», «единая терминология для всего УК», экстремистское сообщество следует рассматривать

---

<sup>1</sup> См.: Юдичева С.А. Уголовная ответственность за организацию экстремистского сообщества и участие в нем: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 5; Бокова И.Н. Юридическая техника в российском уголовном законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2002. С. 19; Кузнецова Н.Ф. О законодательной технике в уголовном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2004. № 4. С. 41-53; Кузнецова Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 2007. С. 32.

<sup>2</sup> Юдичева С.А. Актуальные проблемы юридического анализа составов преступлений организации экстремистского сообщества и участия в нем // Новый юридический журнал. 2013. № 2. С. 182-193.

<sup>3</sup> См.: Полный курс уголовного права: В 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. Т. V. СПб., 2008. С. 62; Зубалова О.А. Уголовно-правовые меры борьбы с организацией экстремистского сообщества: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2013. С. 19; Юдичева С.А. Уголовная ответственность за организацию экстремистского сообщества и участие в нем: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 23; Крушенков А.А. Организация преступного сообщества (преступной организации) – анализ изменений, внесенных в статьи 35 и 210 УК РФ // Молодёжь и наука: Сборник материалов VI Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. [Электронный ресурс]. Красноярск, 2011. URL: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2010/section10.html>; Быков В.М. Постановление Пленума Верховного Суда РФ о судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности: научный комментарий // Право и политика. 2011. № 9. С. 1478.

как одну из разновидностей преступного сообщества, описываемого в ст.ст. 35 и 210 УК РФ. Кроме того, экстремистское сообщество создается и функционирует для совершения преступлений, то есть по своей сути является преступным сообществом<sup>1</sup>. Во-вторых, экстремистское и преступное сообщества схожи между собой по объективным признакам. Так, объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 210 УК РФ, выражается: 1) в создании преступного сообщества (преступной организации); 2) в руководстве таким сообществом (преступной организацией) либо входящими в него структурными подразделениями; 3) в создании объединений организаторов, руководителей или иных представителей организованных групп<sup>2</sup>. Объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 282.1 УК РФ включает в себя: 1) создание экстремистского сообщества; 2) руководство этим сообществом, его частью или его структурным подразделением; 3) создание объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества<sup>3</sup>. Как и в ст.ст. 35 и 210 УК РФ, в ст. 282.1 УК РФ присутствуют такие признаки, как формальное наличие группы лиц, их организованность, цель существования такой группы, мотивы ее деятельности. В-третьих, из текста диспозиции ст. 282.1 УК РФ следует, что в рамках экстремистского сообщества возможно существование частей, структурных подразделений, объединения их организаторов, руководителей или иных представителей. Признак структурированности, свидетельствующий о сложном организационно-структурном уровне построения, является определяющим при отграничении преступного сообщества от организованной группы. Наличие структурных подразделений в организованной группе переводит ее в структурированную организованную группу, которая присуща только преступному сообществу<sup>4</sup>. Таким образом, наличие при-

---

<sup>1</sup> Борисов С.В. Преступления экстремистской направленности: проблемы законодательства и правоприменения: дис. ...докт. юрид. наук. М., 2012. С. 276.

<sup>2</sup> Полный курс уголовного права: В 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. Т. IV. СПб., 2008. С. 121-122

<sup>3</sup> Полный курс уголовного права: В 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. Т. V. СПб., 2008. С. 61.

<sup>4</sup>Зубалова О.А. Уголовно-правовые меры борьбы с организацией экстремистского сообщества: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2013. С. 19.

знака структурированности экстремистского сообщества свидетельствует об отнесении его к разновидности преступного сообщества.

Сторонники второй точки зрения считают, что экстремистское сообщество – разновидность организованной группы<sup>1</sup>, и нет оснований рассматривать его в качестве специального вида преступного сообщества.

Аргументы в пользу такой позиции сводятся к следующему. Во-первых, в ч. 1 ст. 282.1 УК РФ экстремистское сообщество определяется как «организованная группа лиц для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности». В п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» (далее постановление № 11) говорится, что под экстремистским сообществом следует понимать устойчивую группу лиц, заранее объединившихся для подготовки или совершения одного или нескольких преступлений экстремистской направленности<sup>2</sup>. Таким образом, Верховный Суд определяет экстремистское сообщество как разновидность организованной группы. Во-вторых, экстремистское и преступное сообщества отличаются по субъективным признакам. Первое создается в целях подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности, которые могут быть различной тяжести (от небольшой до особо тяжких). Преступное же сообщество функционирует только для совершения тяжких или особо тяжких общеуголовных преступлений. Кроме того, целью последнего выступает прямое или косвенное получение финансовой либо иной материальной выгоды.

---

<sup>1</sup> Борисов С.В. Квалификация преступлений экстремистской направленности: учебное пособие / под ред. Н.И. Ветрова. М., 2011. С. 195; Российское уголовное право: В 2 т. Том 1. Общая часть. / под ред. Л.В. Иногамова-Хегай. Т. 1. Общая часть. М., 2013. С. 172; Тюнин В. Организация экстремистского сообщества // Уголовное право. № 3. 2006. С. 52; Борисов С.В. Преступления экстремистской направленности: проблемы законодательства, теории и практики: монография / под ред. Борисова С.В. М., 2010. С. 165-167; Агапов П.В. Нужна ли в Уголовном кодексе РФ ответственность за создание организованной преступной группы? // Российская юстиция. 2006. № 3. С. 14-15; Борисов С.В., Дмитренко А.П., Осипов В.А., Русскевич Е.А. Квалификация массовых беспорядков, хулиганства и преступлений экстремистской направленности: теория и практика / под ред. Н.Г. Кадникова. М., 2012. С. 85.

<sup>2</sup> Постановление Пленума ВС РФ от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // СПС «КонсультантПлюс».

В-третьих, признак структурированности для экстремистского сообщества в отличие от преступного сообщества не является обязательным. На это указывает Постановление № 11, в п. 12 которого говорится, что экстремистское сообщество может состоять из структурных подразделений (частей). В-четвертых, создание преступного сообщества является особо тяжким преступлением, а участие в данном формировании – тяжким преступлением. Участие же в экстремистском сообществе относится к преступлениям средней тяжести, а его организация – к тяжким. Это свидетельствует о том, что законодатель предусматривает разную общественную опасность данных формирований.

По нашему мнению, при рассмотрении вопроса об отнесении экстремистского сообщества к одной из форм соучастия необходимо учитывать наличие совокупности всех признаков, характерных для данной категории. В случае, когда какой-либо из признаков отсутствует, рассматриваемое объединение не может быть отнесено к предполагаемой форме соучастия. Так, если экстремистское сообщество не обладает таким признаком как цель совместного совершения одного ли нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения финансовой или иной материальной выгоды, его нельзя признать разновидностью преступного сообщества. Кроме того, для получения однозначного ответа на вопрос об отнесении экстремистского сообщества к одной из форм соучастия важно изучить предпосылки введения ст. 282.1 в УК РФ. В пояснительной записке к проекту ФЗ № 203317-3 «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>1</sup> говорится, что лица, объединившиеся для осуществления экстремистской деятельности, являясь, по сути, членами организованной группы лиц, заранее объединившимися для совершения преступления (ч. 3 ст. 35 УК РФ) должны подлежать уголовному преследованию. В связи с этим данным законопроектом было предложено дополнить УК РФ статьей 282.1, устанавливающей

---

<sup>1</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ № 203317-3 «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

уголовную ответственность за создание экстремистского сообщества, а также за участие в нем. Из вышесказанного следует, что при внесении законопроекта на рассмотрение его составители определяли экстремистское сообщество как организованную группу.

Таким образом, в связи с отсутствием единообразия при толковании понятия «экстремистское сообщество» считаем необходимым изменить ст. 282.1 УК РФ путем ее уточнения и внесения определенности в данный термин.

**Д.Ю. Балацкий**

*Аспирант кафедры уголовного права и криминологии  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета*

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЭКСТРЕМИЗМА**

### **ON THE CONCEPT OF EXTREMISM**

В XXI в. экстремизм, переживающий эволюционный подъем, стал оказывать все большее негативное влияние на многие сферы жизни человеческого общества. Отсюда все более актуальной становится задача раскрытия сущности экстремизма, исследования исторических, социологических, политических, психологических, информационных, правовых и других аспектов борьбы с данным опасным явлением.

Считается, что слово «экстремизм» происходит от латинского слова «*extremus*» – «крайний», то есть нечто, выходящее за определенные рамки, нормы. В словарях экстремизм толкуется как приверженность к крайним взглядам и мерам. В юридической литературе экстремизм определяется по-разному.

В отечественной политической и научной литературе термин «экстремизм» раскрывается в различных аспектах, но комплексного междисциплинарного подхода к определению этого многогранного явления не существует, что затрудняет понимание его сущности, не дает возможности выработать не только направления совершенствования общественных отношений, но и исследовать тот методологический инструментарий, который способен цивилизованно анализировать данные отношения.

В политологической литературе приведено определение: «Экстремизм – приверженность в политике и идеях к крайним взглядам и действиям»<sup>1</sup>. В соответствии с Кратким политическим словарем «экстремизм – это приверженность к крайним взглядам и мерам, в политическом смысле означает стремление решать проблемы, достигать

---

<sup>1</sup> Политология: Краткий энциклопедический словарь-справочник. Ростов-на-Дону; М., 1997.

поставленных целей с применением самых радикальных методов, включая все виды насилия и террора»<sup>1</sup>.

Э.Г. Филимонов рассматривает экстремизм как «приверженность к крайним взглядам и действиям», которая «может иметь место в любой сфере общественной жизни, где сталкиваются различные взгляды и точки зрения на решение тех или иных проблем»<sup>2</sup>. Эти взгляды, меры, идеи или действия по своему характеру могут быть политическими, расистскими, националистическими, религиозными, сепаратистскими, криминальными и др.

В.Ю. Верещагин и М.И. Лабунец подчеркивают, что экстремизм – это идеология, предусматривающая принудительное распространение ее принципов, нетерпимость к оппонентам и насильственное их подавление<sup>3</sup>.

Согласно приведенным определениям экстремизм в основном понимается как идеология, предписывающая принудительное навязывание ее принципов, нетерпимость к мнению, отличному от диктуемого этой идеологией, и оправдывающая подавление идеологических противников.

Понятие экстремистской деятельности дается в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности». Статья 1 Закона трактует экстремистскую деятельность как:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

---

<sup>1</sup> Краткий политический словарь. М., 1989. С. 275.

<sup>2</sup> Филимонов Э.Г. Христианское сектанство и проблемы атеистической работы. Киев. 1981. С. 90.

<sup>3</sup> Верещагин В.Ю., Лабунец М.И. Политический экстремизм: этносоциальная институционализация и регионализация. Ростов-на-Дону, 2002. С. 7-8.

- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;
- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг<sup>1</sup>.

По мнению А.С. Капто, экстремизм – какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно на насильственное посягательство на общественную

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.



безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них<sup>1</sup>.

Ю.Е Пудовочкин и Р.М. Узденов, рассматривая понятие экстремизма, предлагают следующее его определение: «Экстремизм – это совершение преступлений в соответствии с определенной системой взглядов, вознесенной в культ, с целью достижения определенного результата, предусмотренного этой системой взглядов, в какой-либо области общественных отношений, существующий порядок в котором отрицается экстремизм»<sup>2</sup>.

В понятии экстремизма как негативного социального явления в криминологическом аспекте и в понятии экстремизма, связанного с политикой, А.И. Алексеев усматривает взаимосвязь, при этом он подчеркивает, что политика охватывает все сферы жизни общества и соответственно выступает в различных ипостасях (внешняя, внутренняя, национальная, экономическая, социальная, уголовная и т.д.)<sup>3</sup>.

Как видим, сущность экстремизма сложна, его содержание не укладывается ни в одно из определений энциклопедических словарей, как не раскрывает его сущность и понятие, данное в Федеральном законе № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Как следствие, возникают затруднения с выработкой научно обоснованных рекомендаций по установлению причин и факторов, детерминирующих экстремизм, что, в конечном счете, снижает эффективность противодействия экстремистской деятельности.

Существует ещё довольно обширный перечень определений понятия «экстремизм», обобщая которые можно сделать вывод о том, что экстремизм рассматривается либо как «приверженность к крайним взглядам и действиям», либо как деструктивная деятельность по отношению к различным аспектам жизнедеятельности общества.

Следует отметить, что каждый из подходов к определению экстремизма верен в той или иной степени. По нашему мнению, основная проблема формулировки термина «экстремизм» заключается в

---

<sup>1</sup> Капто А.С. Энциклопедия. Т. 1, 2. М., 2008. С. 232.

<sup>2</sup> Пудовочкин Ю.Е, Узденов Р.М. Теоретические конструкции определения экстремизма: проблемы и перспективы // Криминологический журнал. 2005. №2 (8). С. 87.

<sup>3</sup> Алексеев А.И. Криминология. Курс лекций. М., 1999. С. 331.

отсутствии комплексного подхода и узости рассмотрения причинно-следственных связей. Однако, применяя междисциплинарный подход, можно разрешить большую часть противоречий, существующих в настоящий момент.

Во-первых, необходимо рассмотреть понятие «идеология», введенное А. Дестютотом де Траси во Франции ещё в конце XVIII в. Данный термин был включен в научный оборот для обозначения учения об идеях, а точнее – «об общих закономерностях происхождения идей из содержания чувственного опыта». Сам же термин обозначает «совокупность системно упорядоченных взглядов, выражающую интересы различных социальных классов и других социальных групп, на основе которой осознаются и оцениваются отношения людей и их общностей к социальной действительности в целом и друг к другу и либо признаются установленные формы господства и власти (консервативные идеологии), либо обосновывается необходимость их преобразования и преодоления (радикальные и революционные идеологии)». Во-вторых, следует рассмотреть понятие «деятельность». Деятельность – это процесс (процессы) активного взаимодействия субъекта с объектом, во время которого субъект удовлетворяет какие-либо свои потребности, достигает цели. Необходимо отметить, что экстремизм как явление не всегда подходит под определение деятельности, ввиду чего существует явная необходимость разграничения понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность».

Теперь вернемся к рассмотрению понятия «экстремизм». Неоспоримым является тот факт, что «экстремизм» – это идеология. Причины формирования данного вида идеологии различны и не будут рассмотрены нами в рамках настоящей статьи, однако необходимо отметить, что всегда эти причины кроются в различных негативных тенденциях. Следует подчеркнуть, что в отличие от различных революционных идеологий, имеющих своей целью преодоление пережитков прошлого и достижение новых, положительных тенденций, экстремизм носит отрицательный характер и, по своей сути, направлен на нарушение (либо жесткое ограничение) прав и свобод другого человека.

Таким образом, экстремизм – это идеология, обосновывающая для своих приверженцев необходимость радикальных преобразований различных аспектов общественной жизни (религия, политика и т.п.), имеющая ярко выраженный негативный характер и нарушающая неотъемлемые права и свободы других людей. Понятие экстремистской деятельности, в свою очередь, должно обозначать именно деятельность лица (или группы лиц), направленную на пропаганду экстремизма либо на осуществление радикальных преобразований общественной жизни.

Необходимо отметить, что данный подход к разграничению понятий полностью соответствует действующему законодательству РФ, поскольку существующее в рамках законодательства понятие экстремистской деятельности укладывается в рамки вышеприведенной системы терминов. Также данный подход не противоречит международному законодательству и законодательству других стран, он разрешает существующие противоречия, поскольку полностью основывается на научной трактовке терминов, включенных в предлагаемые определения. В то же время определение экстремизма как идеологии позволяет сформулировать методы борьбы с ним и объясняет причины низкой эффективности мер противодействия.

**К.Ж. Балтабаев**

*Профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Юридического факультета ЕНУ им. Л.М. Гумилева, д.ю.н.*

## **ХАРАКТЕРИСТИКА САНКЦИЙ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ УГОЛОВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПО УГОЛОВНОМУ КОДЕКСУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

### **CHARACTERISTICS OF PENALTIES FOR CORRUPTION OFFENSES UNDER THE CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

Коррупция в Казахстане, согласно публикуемым сведениям в СМИ, приобрела невиданные масштабы. Можно предположить, что реальную картину коррупционной преступности общество ещё не до конца представляет. Метастазы этого социального зла поразили все сферы государственного управления.

21 июля 2015 г. состоялось очередное заседание Общественного совета при Департаменте Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции по г.Астане (далее – Департамент), на котором было отмечено, что каждое шестое коррупционное преступление в Казахстане совершается работниками образования<sup>1</sup>.

По результатам проверки Счетного комитета за 2012, 2013 и первую половину 2014 г., в Министерстве сельского хозяйства и подведомственных структурах выявлены нарушения на сумму 79,6 млрд. тенге, а также установлено неэффективное использование 43,1 млрд. бюджетных тенге<sup>2</sup>.

В суде города Тараза было рассмотрено уголовное дело о присвоении бюджетных денег. Его подробности указывают на то, что хищение 79 млн. тенге из казны ДВД Жамбылской области в 2011 г. сказалось на безопасности граждан и самих полицейских самым фатальным образом. Во время теракта 12 декабря 2011 г. именно отсут-

---

<sup>1</sup> См.: <http://www.nomad.su/?a=3-201507220020>

<sup>2</sup> См.: <http://www.nomad.su/?a=13-201506220027>

ствии видеокамер помешало стражам порядка сразу же обнаружить террориста<sup>1</sup>.

Потери налоговых поступлений в бюджет в результате бездействия фискального ведомства отражены и в Отчете Счетного комитета об исполнении бюджета за 2014 г. В документе приведены факты неоправданного и явно умышленного затягивания процедур в отношении лжепредприятий, результатом чего стал увод денежных средств, подлежащих взысканию в пользу государства. Так, с мая 2009 г. департаментом госдоходов Карагандинской области приостановлена и до сих пор (т.е. на протяжении 6 лет!) не завершена налоговая проверка ТОО «Брусника ЛТД», по признакам лжепредпринимательства и так называемых «обнальных» схем. Сумма потерь бюджета только по этому ТОО превысила 9 млрд. 632 млн. тенге. Одной этой суммы хватило бы для обеспечения бесплатных школьных обедов по всей стране даже с повышением арендной платы школьных столовых, вызвавшей недавно широкий общественный резонанс<sup>2</sup>.

Размах коррупционной преступности в нашей стране в различных сферах государственного управления можно продолжить.

В ст. 40 Уголовного кодекса Республики Казахстан (далее – УК РК) все основные наказания делятся на две группы в зависимости от того, относятся ли они к преступлениям или уголовным проступкам. В одном из вариантов проекта УК РК 2014 г. выделялась третья группа наказаний, предназначенных в отношении юридических лиц. Согласно ч. 1 ст. 40 УК РК к лицу, признанному виновным в совершении уголовного проступка, могут применяться следующие основные наказания:

- а) штраф;
- б) исправительные работы;
- в) привлечение к общественным работам;
- г) арест.

По ч. 2 ст. 40 УК РК к лицу, признанному виновным в совершении преступления, могут применяться следующие основные наказания:

- а) штраф;

---

<sup>1</sup> <http://www.nomad.su/?a=13-201505250012>

<sup>2</sup> См.: <http://www.nomad.su/?a=13-201506220027>

- б) исправительные работы;
- в) ограничение свободы;
- г) лишение свободы;
- д) смертная казнь.

К лицу, признанному виновным в совершении уголовного правонарушения, наряду с основным наказанием могут применяться дополнительные наказания в виде конфискации имущества, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина, дипломатического ранга, квалификационного класса и государственных наград, лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, а также выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

В УК РК перечень коррупционных преступлений определен в пункте 29 ч. 1 ст. 3.

В УК РК из 21 коррупционных статей 9 статей размещены в главе «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления», а 12 в других главах. При этом 2 в главе «Уголовные правонарушения против собственности», 6 – «Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности», 1 – «Уголовные правонарушения против здоровья населения и нравственности», 3 – «Воинские уголовные правонарушения».

Если рассматривать все 46 коррупционных состава преступления, то картина будет следующая: 28 составов находятся в главе «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления», 9 – в главе «Воинские уголовные правонарушения», 6 – в главе «Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности», 2 – в главе «Уголовные правонарушения против собственности», 1 – в «Уголовные правонарушения против здоровья населения и нравственности».

Анализ санкций норм коррупционных преступлений показывает, что за эти деяния преобладающими наказаниями являются: лишение свободы, запрещение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью и конфискация имущества (100%). Как видно из приведенной ниже таблицы, следующими видами

наказания по их количеству в санкциях за рассматриваемые деяния выступают штраф, ограничение свободы и исправительные работы.

Если сравнивать эти наказания за коррупционные преступления по прежнему УК РК, то можно заметить, что в санкциях нового УК возросло количество штрафов, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишения свободы, конфискации имущества. Увеличение лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и конфискации имущества, на наш взгляд, оправдано, так как эти наказания соответствуют специфике рассматриваемых деяний (см.таблицу №1).

Насколько правильным является увеличение в санкциях за эти преступления исправительных работ, ограничения свободы – покажет время. Увеличивая число последних, законодатель учитывал, по всей видимости, изменение содержания этих наказаний.

Значительно возросло количество штрафов за рассматриваемые преступления. Если в УК РК 1997 г. удельный вес штрафов от всех наказаний, предусмотренных за коррупционные преступления, составлял 46,5%, то в УК РК 2014 г. этот показатель стал равен 58,7%, т.е. произошел рост на 11,2%.

Свидетельством курса на усиление роли штрафов в борьбе с коррупционными преступлениями является, предусмотренная за взяточничество кратная сумма штрафов к размеру взятки. Начиная от 10-кратного размера штрафа от размера взятки, предусмотренного за посредничество во взяточничестве, сумма штрафа возрастает за получение взятки при особо квалифицирующих обстоятельствах до 80-ти кратной суммы от размера взятки.

Как видно из таблицы № 2, за взяточничество кроме штрафа в качестве основного наказания предусматривается лишь лишение свободы. Ограничение свободы предусмотрено только по частям 1 и 2 за получение взятки.

В настоящее время суды активно, по крайней мере по наиболее громким делам, назначают штрафы. Так, в СМИ была информация о том, что осужденный экс-глава АРЕМ Мурат Оспанов внес первый

транш в госказну – 129 миллионов тенге. В феврале 2015 г. по судебному приговору Мурат Оспанов был признан виновным в коррупционных преступлениях и обязан заплатить штраф на общую сумму в 1 млрд. 101 млн. 60 тыс. тенге<sup>1</sup>.

В другом случае экс начальник управления координации занятости и социальных программ Карагандинской области Аргын Искакбеков за коррупцию в сфере государственных закупок приговорен к штрафу в сумме более 3 млн. тенге и освобожден из-под стражи в зале суда. Искакбеков А. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 307 УК РК («Злоупотребление должностными полномочиями»), и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 2000 месячных расчетных показателей (МРП), что составляет сумму в размере 3,7 млн. тенге<sup>2</sup>.

Главному специалисту по ЧС Алмалинского района г. Алматы М. Бакелову за получение взятки в 100 000 тенге районный суд Жетысуского района г. Алматы назначил наказание по ч. 2 ст. 366 УК РК (получение взятки) в виде штрафа в размере 60-кратной суммы взятки – 6 млн. тенге, с конфискацией имущества, пожизненным лишением права занимать определенные должности, заниматься определенной деятельностью<sup>3</sup>.

По этим делам удивляет не только то, что не назначается лишение свободы, но и определяемые судами размеры штрафа. Возникает вопрос, откуда у государственных служащих или сотрудников нацкомпаний такие накопления, исчисляемые десятками миллионов тенге? Можно предположить, что это преступно нажитые средства. Таким образом, государство, назначая взяточникам крупные штрафы за опасные преступления, само подталкивает потенциальных коррупционеров к преступному завладению большими суммами. Обладая такими деньгами (благодаря злоупотреблениями на государственной службе), мздоимцы откупаются ими, а лица, не имеющие такой возможности, должны физически ощущать на себе последствия совер-

---

<sup>1</sup> См.: <http://www.nomad.su/?a=13-201504210007>

<sup>2</sup> См.: <http://www.nomad.su/?a=13-201403270004>

<sup>3</sup> <http://www.nomad.su/?a=13-201504070005>



шения, возможно, менее опасных преступлений, будучи осужденными к лишению свободы. Такая судебная практика и законодательство не только аморальны, но и напрямую противоречат конституционному принципу равенства всех перед законом.

Интересными являются сведения о санкциях за взяточничество по Уголовному кодексу Российской Федерации (далее – УК РФ) – см. таблицу № 3.

Сравнение норм УК РК и УК РФ за взяточничество показывает, что в УК РФ ответственность более дифференцирована и поэтому здесь 16 составов преступлений, в УК РК – 10.

Сравнительный анализ таблиц 2 и 3 показывает, что в УК РК не учитывается как квалифицирующий признак – совершение получения взятки лицом, занимающим ответственную должность. Этот субъект назван наряду с другими в ч. 1 ст. 366, что означает ответственность такого субъекта за совершение лишь простого состава. Насколько оправдана такая позиция законодателя? Ведь совершение взяточничества лицом, наделенным высокими полномочиями, представляет большую общественную опасность и соответственно ответственность для них должна быть более суровой.

Согласно п. 16 ст. 3 УК РК лицом, занимающим ответственную государственную должность, являются: лицо, занимающее должность, которая установлена Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функций государства и полномочий государственных органов, в том числе депутат Парламента, судья, а равно лицо, занимающее согласно законодательству Республики Казахстан о государственной службе политическую государственную должность либо административную государственную должность корпуса «А». Государство, назначая этих лиц на такие высокие должности, вправе требовать честного, беззаветного отношения их к государственной службе, и если они вместо этого совершают коррупционное преступление, то государство просто обязано строго наказывать их.

В ч. 4 ст. 290 УК РФ признак – получение взятки лицом, занимающим государственные должности – выделен отдельно. Под лица-

ми, занимающими государственные должности Российской Федерации, согласно п. 2 примечания к ст. 285 УК РФ, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Это понятие, таким образом, соответствует по УК РК понятию – лицо, занимающее ответственную государственную должность.

По УК РФ за взяточничество предусматривается возможность назначать наряду с лишением свободы и штраф. По УК РК такое сочетание наказаний невозможно, так как штраф предусмотрен лишь как основное наказание и не может быть назначен в качестве дополнительного наказания. Согласно ч. 2 ст. 45 УК РФ штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и ограничение свободы применяются в качестве как основных, так и дополнительных видов наказаний.

На основании всего изложенного, во-первых, предлагается предусмотреть в ч. 4 ст. 366 УК РК в качестве особо отягчающего обстоятельства – получение взятки лицом, занимающим ответственную должность, исключив этот вид субъекта взяточничества из других составов получения взятки.

Во-вторых, предлагается сделать такие виды наказаний, как штраф, привлечение к общественным работам, наказаниями, назначаемыми в качестве как основных, так и дополнительных. В связи с этим внести полагаем целесообразно соответствующие изменения в санкции статей за взяточничество и, при необходимости, в другие санкции статей Особенной части УК РК.

Таблица №1

### Сравнительный анализ количества наказания в санкциях статей УК 1997 и 2014 гг. по коррупционным преступлениям

№ п/п	УК РК	Кол-во составов коррупционных преступлений	Штраф	Лишение права	Ограничение по воинской службе	Общественные работы	Исправительные работы	Ограничение свободы	Лишение свободы	Гауп-та	Конфискация им-ва
1	1997 г.	43	20	22	2	2	3	10	39	1	15
	В 5	100	46,5	51,2	4,6	4,6	6,9	23,2	90,7	2,3	34,9
2	2014 г.	46	27	46	-	-	17	21	46	-	46
	В %	100	58,7	100	-	-	37,0	45,6	100	-	100

Таблица № 2

### Санкции за взяточничество по УК РК 2014 г.

№ п/п	Номер, часть и название статьи	Квалиф. признак	Штраф	Лишение права зан-ть определ. долж.	Огранич. свободы	Лишение свободы	Конфис. им-ва
1	Ст. 366 ч. 1 Получение взятки	Простой состав	50-кратный размер от суммы взятки	Пожизненно	До 5 лет	До 5 лет	Конфискация
	Ч. 2	-знач. размер -незаконные действия	60-кратный размер от суммы взятки	Пожизненно	От 3 до 7 лет	От 3 до 7 лет	Конфискация
	Ч. 3	-путем вымогательства -гр. лиц по пред.говору -кр. размер -неоднок-но	70-кратный размер от суммы взятки	Пожизненно	-	От 7 до 12 лет	Конфискация
	Ч. 4	- гр. лиц -особо кр. размер	80-кратный размер от суммы взятки	Пожизненно	-	От 10 до 15 лет	Конфискация
2	Ст. 367 ч. 1 Дача взятки	Простой состав	20-кратной суммы взятки	Пожизненно	-	До 3-х лет	Конфискация
	Ч. 2	-знач. размер	30-кратной суммы взятки	Пожизненно	-	До 5 лет	Конфискация

	Ч. 3	-гр. лиц по пред.говору -кр. размер -неоднократно	40-кратной суммы взятки	Пожизненно	-	От 7 до 12 лет	Конфискация
	Ч. 4	-особо кр. размер -гр. лиц	50-кратной суммы взятки	Пожизненно	-	От 10 до 15 лет	
3	Ст. 368 ч. 1 Посредничество во взяточ-ве	Простой состав	10-кратной суммы взятки	Пожизненно	-	До 2-х лет	Конфискация
	Ч. 2	-пр. группой -с исп. служ. положения	20-кратной суммы взятки	Пожизненно	-	До 6 лет	Конфискация

Таблица № 3

### Санкции за взяточничество по УК РФ

№ п/п	Номер, часть и название статьи	Квалиф. признак	Штраф	Исправит. работы	Принудительные работы	Лишение свободы
1	Ст. 290 ч. 1 Получение взятки	Простой состав	до 1 млн., или в размере зарплаты или иного дохода до двух лет, или в размере от 10-ти кратной до 50-ти кратной суммы взятки с лишен. права занять определенные должности до трех лет	От 1 года до 2-х лет с лишен. права зан-ть... до трех лет	до пяти лет с лишением права зан-ть.. до трех лет	До 3-х лет со штрафом в размере от 10-ти кратной до 20-ти кратной суммы взятки или без такового
	Ч. 2	– знач. размер	от 30-ти кратной до 60-кратной суммы взятки с лишением права занять определенные			на срок до шести лет со штрафом в размере 30-ти кратной суммы взятки

			должно-сти... до трех лет			
	Ч. 3	-за незакон. действия	от 40- кратной до 70-кратной суммы взятки с лишением права занять определенные .... до трех лет			на срок от 3 до 7 лет со штрафом в размере 40-кратной суммы взятки
	Ч. 4	- лицом зан. госуд. долж.	от 60-ти кратной до 80-ти кратной суммы взятки с лишением права занимать ... на срок до трех лет			от 5 до 10 лет со штрафом в размере 50-ти кратной суммы взятки
	Ч. 5	- гр. лиц -путем вым-ва -кр. размер	от 70-ти кратной до 90-кратной суммы взятки			От 7 до 12 лет с лишением права... на срок до трех лет и со штрафом в размере 60-ти кратной суммы взятки
	Ч. 6	-особо круп. размер	от 80-ти кратной до 100-кратной суммы взятки с лишением права занимать ... на срок до трех лет			на срок от 8 до 15 лет со штрафом в размере 70 кратной суммы взятки
2	Ст. 291 ч. 1 Дача взятки	Простой состав	до 1 миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода за период до двух лет, или в раз-	на срок до двух лет с лишением права занимать... на срок до 3 лет или без	на срок до 3-х лет	до двух лет со штрафом в размере от 5-ти кратной до 10-ти кратной суммы взятки или без такового

			мере от 10-ти кратной до 40-кратной суммы взятки	такового		
	Ч. 2	-знач. рамер	до одного миллиона рублей, или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от 10-ти кратной до 40-кратной суммы взятки	от 1 года до 2 лет с лишением права занимать... на срок от 1 года до 3 лет или без такового		до 3 лет со штрафом в размере от 5-ти кратной до 15-кратной суммы взятки или без такового
	Ч. 3	- заведомо незаконные действия	до трех лет со штрафом в размере от 5-ти кратной до 15-ти кратной суммы взятки или без такового			лишением свободы на срок до 8 лет со штрафом в размере 30-ти кратной суммы взятки
	Ч. 4	-гр. лиц - круп. размер	от 60-ти кратной до 80-ти кратной суммы взятки с лишением права занимать ... на срок до трех лет			от 5 до 10 лет со штрафом в размере 60-ти кратной суммы взятки
	Ч. 5	-особо круп. размер	от 70-ти кратной до 90-кратной суммы взятки			от 7 12 до лет со штрафом в размере 70-ти кратной суммы взятки
3	Ст. 291.1 ч. 1 Посредничество во	Простой состав	от 20-ти кратной до 40-кратной суммы			на срок до пяти лет со штрафом в размере двадцатикратной

	взяточничестве		взятки с лишением права занимать... на срок до трех лет			суммы взятки
	Ч. 2	-заведомо незаконные действия	от 30-ти кратной до 60-кратной суммы взятки с лишением права занимать... на срок до трех лет			от трех до семи лет со штрафом в размере тридцатикратной суммы взятки
	Ч. 3	-гр. лиц -круп. размер	от 60-ти кратной до 80-ти кратной суммы взятки с лишением права занимать.. на срок до трех лет			срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере шестидесятикратной суммы взятки
	Ч. 4	-особо кр. размер	от 70-ти кратной до 90-кратной суммы взятки с лишением права занимать... на срок до трех лет			от семи до двенадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки
	Ч. 5	-обещание или предложение посред-ва	от 15-ти кратной до 70-ти кратной суммы взятки с лишением права занимать... на срок до трех лет или штрафом в размере от 25-ти пяти тысяч до 500			до семи лет со штрафом в размере от десятикратной до шестидесятикратной суммы взятки

			миллионов рублей с лишением права зани- мать на срок до трех лет			
--	--	--	--	--	--	--



**Ю.Н. Дрокин**

*Старший преподаватель кафедры  
уголовно-правовых дисциплин  
Евразийского национального уни-  
верситета им. Л.Н. Гумилева*

## **ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ НАКАЗАНИЙ В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

### **CHANGING THE SYSTEM OF PENALTIES IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

Система наказаний есть совокупность предусмотренных уголовным законом видов государственного принуждения, которые находятся в отношениях взаимосвязи, взаимозависимости и взаимозаменяемости, способны обеспечить достижение целей кары (восстановления социальной справедливости), общего и специального предупреждения, а также исправления преступника, назначаются судом за конкретные преступления, исходя из принципов уголовного права<sup>1</sup>.

Во всех имеющихся определениях подчеркивается системный характер взаимосвязи между отдельными видами карательных мер, образующих лестницу наказаний. Системность характеризуется тем, что все наказания представляют собой нечто целое и единое, состоящее из исчерпывающего перечня взаимосвязанных элементов. Системность предполагает расположение наказаний в определенном порядке, последовательности, ступенчатости (отсюда и термин – «лестница наказаний»).

Шкала наказаний, построенная в определенной, иерархически заданной последовательности имеет не только технико-юридическое, но и большое практическое значение. Лестница наказаний позволяет правильно сориентироваться при разрешении коллизии, какой закон является более строгим или мягким; при решении вопроса о замене

---

<sup>1</sup> См.: Старков О.В., Милюков С.Ф. Наказание: уголовно-правовой и криминологический анализ. СПб., 2001. С. 13. В данном определении вместо слов «целей кары», правильнее, на наш взгляд, было бы указать «целей наказания». Мы считаем, что кара является содержанием наказания, а не его целью.

неотбытой части наказания более мягким; при изменении приговора; при взаимозачете различных видов наказаний т.д.

По сравнению с ранее действовавшим УК РСФСР 1926 г., применявшемся и на территории Казахстана, из УК КазССР 1959 г. исключили наиболее одиозные виды наказаний (например изгнание из пределов СССР) и ввелись абсолютно или относительно новые виды наказаний. Лестница наказаний в ст.21 УК КазССР 1959 г. представляла собой следующую картину:

- лишение свободы;
- ссылка;
- высылка;
- исправительные работы без лишения свободы;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- увольнение от должности;
- штраф;
- общественное порицание;
- конфискация имущества;
- лишение родительских прав;
- лишение воинского или специального звания;
- направление в дисциплинарный батальон (применялось только к военнослужащим срочной службы);
- направление в воспитательно-трудовой профилакторий (применялось только к лицам, занимающимся бродяжничеством или попрошайничеством либо ведущим иной паразитический образ жизни).

Смертная казнь как исключительная мера наказания по УК КазССР 1959 г. в перечень наказаний не включалась и предусматривалась в ст.22 УК.

Многолетний опыт применения наказаний из этой системы показал слабую эффективность некоторых из них. Другие виды наказаний по своей юридической природе не соответствовали своему назначению и не были поэтому включены в новую систему наказаний в УК РК 1997 г. В нее в систему наказаний не были включены такие виды как общественное порицание, ссылка, высылка,

увольнение от должности, направление в воспитательно-трудовой профилакторий, лишение родительских прав.

В юридической литературе наряду с одобрением исключения указанных высказывались сожаления по поводу отказа от ссылки и высылки<sup>1</sup>. По мнению сторонников сохранения ссылки и высылки, в условиях невиданного расцвета транснациональной организованной преступности и резкого повышения криминальной активности иностранных граждан, прежде всего из стран ближнего зарубежья, государство лишилось действенных инструментов пресечения межрегиональных преступных связей и миграции профессиональных преступников. Именно для этой категории лиц, по их мнению, прежде всего и предлагается восстановить ссылку и высылку, причем сконструировать их (по аналогии с УК Франции) таким образом, чтобы осужденному запрещалось находиться на территории России окончательно или на определенный срок<sup>2</sup>.

Противники ссылки и высылки, расценивая эти виды наказания как анахронизмы, обычно указывают в качестве их слабых мест на низкую эффективность из-за высокого уровня рецидива, редкую применяемость судами, плохую исполняемость. Применение этих наказаний ведет не только к ослаблению негативных связей осужденного, но и к утрате им социально полезных связей. Еще одним аргументом является отрицательное отношение к ссыльным жителей тех мест, куда они направлялись для отбывания наказания.

На наш взгляд, мнение сторонников отказа от этих видов наказания более убедительно. В условиях развития цивилизации и современных средств массовой коммуникации исключение ссылки и высылки из системы наказаний является оправданным.

По УК РК 2014 г. в качестве дополнительного наказания предусматривается выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства, которое по своим признакам напоминает нам ссылку.

---

<sup>1</sup>См.: Российское уголовное право: Курс лекций. Т. 2. Наказание. Под ред. проф. А.И. Коробеева. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 62.; Наказание: уголовно-правовой и криминопенологический анализ. СПб. 2001. С. 16.

<sup>2</sup>См.: Милюков С.Ф. Российская система наказаний. СПб., 1998. С.8-10.

Иностранцы, пребывающие в Казахстане и нарушающие национальное законодательство, будут нести административную и уголовную ответственность. Результаты проведенных проверок органами прокуратуры выявили множество фактов незаконного нахождения иностранцев в Казахстане, выразившихся в несоблюдении сроков пребывания, неисполнении решений суда о выдворении, не регистрации в органах миграционной полиции документов, удостоверяющих их личность (паспортов), в неправомерном осуществлении трудовой деятельности, не проживании по месту регистрации<sup>1</sup>.

Система наказаний в УК РК 1997 г. содержалась в ст. 39 и выглядела следующим образом:

- а) штраф;
- б) лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью;
- в) привлечение к общественным работам;
- г) исправительные работы;
- д) ограничение по воинской службе;
- е) ограничение свободы;
- ж) арест (исключен и установлено содержание на гауптвахте ЗРК от 18 января 2011г.);
- з) содержание в дисциплинарной воинской части (Законом РК от 10 июля 2009 г. № 177-IV исключена);
- и) лишение свободы;
- к) смертная казнь.

Кроме основных наказаний к осужденным могли быть применены следующие дополнительные наказания:

- а) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина, дипломатического ранга, квалификационного класса и государственных наград;
- б) конфискация имущества.

Штраф, лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, а также привлечение к общественным работам могли применяться в качестве как основных, так и дополнительных видов наказаний.

---

<sup>1</sup>См.: <http://www.nomad.su/?a=3-201106230029>

В первоначальный перечень видов наказаний УК РК 1997 г. позже были внесены изменения и дополнения. Так, законом РК от 10 июля 2009 г. было исключено из видов наказания содержание в дисциплинарной воинской части. Законом РК от 21 декабря 2002 г. были внесены изменения в ст.45 УК РК и ограничение свободы приобрело другое содержание. Вместо ареста законом РК от 18 января 2011 г., стало предусматриваться содержание на гауптвахте.

УК РК 1997 г. отказался от прежнего принципа построения системы наказаний от более тяжкого к менее тяжкому. Дело в том, что этот принцип волей-неволей ориентировал суды на выбор более строгого наказания. Новый принцип (от менее строгого к более строгим наказаниям) обращает внимание судей на выбор наиболее справедливого наказания, начиная с менее сурового. И лишь в случае невозможности назначения менее строгого наказания (с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о личности виновного) суд будет выбирать более тяжкое наказание<sup>1</sup>.

Такой подход к построению системы наказаний зафиксирован не только в законодательном перечне видов наказаний, но и при построении санкций статей Особенной части УК РК. Данный принцип системы наказаний и построения санкций был предложен в Теоретической модели Уголовного кодекса<sup>2</sup> и в Основах уголовного законодательства Союза ССР и республик 1991 г. (не вступивших в силу в связи с распадом Союза ССР)<sup>3</sup>, а потом был воспринят УК РК и УК РФ.

Закон Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. «О введении в действие Уголовного кодекса Республики Казахстан» в ст.4 содержал указания о том, что положения УК о наказаниях в виде привлечения к общественным работам, ограничения свободы, ареста, а также пожизненного лишения свободы вводятся в действие после вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан по мере создания необходимых условий для исполнения этих видов наказаний, но не позднее 2003 г.

---

<sup>1</sup> См.: Наумов А.В. Российское уголовное право. Курс лекций: в 3 т. Т. 1. Общая часть. 4-е перераб. и доп. М. 2007. С. 539.

<sup>2</sup> См.: Уголовный кодекс. Опыт теоретического моделирования. М. Наука. С. 143-148.

<sup>3</sup> См.: Вестник Верховного Совета СССР. 1991. №30. Ст. 862.

Таким образом, изначально была нарушена системность предусмотренных ст. 39 УК РК 1997 г. наказаний, о которой было сказано выше. В Российской Федерации были отсрочены применение ареста, ограничения свободы и обязательных работ. Ввиду этого, как отмечается в литературе, резко возросло (до 52,4%) назначение судами условного осуждения к лишению свободы<sup>1</sup>.

Аналогичная картина складывалась и в Казахстане. Отсрочка применения новых видов наказания ориентировала суды на некоторые известные ранее меры. Однако в новых социально-экономических условиях они оказались неэффективными. Так, например, исправительные работы могли назначаться только к лицам, имеющим постоянную работу. В условиях экономического хаоса и безработицы тех лет трудно исполнимыми стали штрафы.

За 10 лет действия УК РК в него были внесены изменения и дополнения на основании двадцати шести законов. Изменения и дополнения вносились в 261 статью УК, при этом в 41 статью изменения вносились дважды, в 4 статьи три раза, а в статью 175 УК четыре раза. Из УК были исключены пять статей, включены 16 новых статей. В Общей части подвергались изменениям 43 статья, что составило 16,5% от общего количества внесенных новелл в УК РК.

Приведенные данные позволяют сделать определенные выводы. Прежде всего, небольшое количество поправок в Общую часть свидетельствовало о сохранении в уголовном законодательстве того периода концептуальных основ уголовной ответственности. Изменения и дополнения в УК 1997 г. имели различный характер: были менее значимые и принципиального свойства. Факторами, повлиявшими на необходимость внесения корректировок в УК РК 1997 г., были причины как социально-экономического свойства, так и политического и международного характера.

Ряд корректировок в уголовное законодательство в те годы был связан с необходимостью сокращения «тюремного населения» в Казахстане. Как известно, наша Республика к моменту обретения суве-

---

<sup>1</sup> Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: Учение о наказании. Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. Н.Ф.Кузнецовой и к.ю.н., доцента И.М. Тяжковой. М.: ИКД Зерцало М. 2002. С. 32.

ренитета (1991г.) занимала третье место в мире по числу осужденных на 100 000 населения страны (после США и России). Этот печальный показатель не способствовал положительному имиджу Казахстана на международной арене.

Применение общественных работ было предусмотрено в первоначальной редакции УК с 2003 г., но они стали применяться с 2000 г. Законом от 30 октября 2002 г. были внесены изменения в ограничение свободы, которые должны были применяться с 1 января 2003 г. Если в первоначальном варианте его исполнение предусматривалось в специальном учреждении без изоляции от общества, то после внесенных изменений рассматриваемая мера стала одним из гибридных институтов ограничения свободы и условного осуждения. В первоначальной редакции ограничение свободы напоминало нам условное осуждение и освобождение с обязательным привлечением осужденного к труду, которые были эффективными мерами в советское время.

В последней редакции ст.45 УК РК 1997 г. ограничение свободы состояло в наложении на осужденного судом определенных обязанностей, ограничивающих его свободу, и отбывалось по месту его жительства под надзором специализированного органа без изоляции от общества сроком от одного года до семи лет.

Суд, назначая наказание в виде ограничения свободы, возлагал на осужденного исполнение обязанностей: не менять постоянного места жительства, работы и учебы без уведомления специализированного органа, не посещать определенные места, в свободное от учебы и работы время не покидать места жительства, не выезжать в другие местности без разрешения специализированного органа. Суд мог возложить на осужденного к ограничению свободы исполнение и других обязанностей, способствующих его исправлению: пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании, заболеваний, передающихся половым путем, осуществлять материальную поддержку семьи.

Ограничение свободы не применялось к лицам, имеющим судимость за совершение тяжкого и особо тяжкого преступления, к военнослужащим, а также к лицам, не имеющим постоянного места жительства.

Этим же законом были внесены изменения и в условное осуждение (ст.63 УК РК). Условия применения условного осуждения были перенесены в статью об ограничении свободы. Таким образом, по существу наказание, называемое «ограничение свободы», стало условным осуждением, а условное осуждение стало отсрочкой исполнения наказания.

Законом от 8 января 2007 г. условное освобождение в его новой редакции не стало применяться к лицам, совершившим преступление при опасном или особо опасном рецидиве. Ранее никакого ограничения на применение условного осуждения не существовало.

Указанные изменения ограничения свободы и условного осуждения вряд ли были вызваны объективной необходимостью. К сожалению, на законотворческий процесс порой влияют чисто прагматические и субъективные причины. В условиях постоянной текучести кадров в Министерстве юстиции, в частности, в руководстве КУИС, к которой в тот период отошла уголовно-исполнительная система, некому и некогда было заниматься строительством исправительных центров, в которых должно было исполняться ограничение свободы. Время было упущено и легче было изменить уголовное законодательство, чем построить упомянутые центры.

Системность и последовательный порядок изложения наказаний, как было сказано выше, имеет важное значение как для правоприменителя, так и для законотворческой работы. В результате незнания или же прямого игнорирования всего этого законодатель изменил содержание такого наказания, как «ограничение свободы», но не изменил его место в иерархии других мер государственного принуждения в ст. 39УК РК 1997 г. Название статьи «Виды наказания» (и ранее в УК 1997 г., и теперь в ст. 40 УК 2014 г.) не в полной мере передавали и передают системный характер содержащихся в ней наказаний. Из всех стран СНГ и Прибалтики только в УК Узбекистана аналогичная статья (ст. 43) называется «Система наказаний». Как пишет Л.Л. Кругликов, такая позиция представляется более удачной, «ибо, как известно, указанные статьи содержат не просто перечень мыслимых по



приговору наказаний, а «лестницу»<sup>1</sup>. В ст. 40 УК следовало выстроить единую систему наказания для уголовных проступков и преступлений, это позволило бы прибегнуть к взаимозаменяемости наказаний. Необходимость взаимозаменяемости наказаний обусловлена тем, что в УК РК 2014 г. известные ранее наказания приобрели новое содержание. Например, исправительные работы приобрели свойства штрафа, ограничение свободы стало сочетаться с принуждением к труду, появилась возможность назначения штрафа в огромных размерах. При применении этих мер могут возникнуть непредвиденные обстоятельства, которые могли быть разрешены в условиях наличия единой системы наказаний (как для проступков так и для преступлений).

Если взглянуть на «лестницу наказаний», приведенную в ст. 39 УК РК 1997 г., то можно убедиться в том, что судам очень трудно было выбирать альтернативное лишению свободы наказание. При выборе наказания между лишением свободы и другим каким-либо наказанием суд мог в то время прибегнуть только к исправительным работам. Наказания, расположенные в промежутке между лишением свободы и исправительными работами могли быть применяемы не всегда, так как ограничение по военной службе, содержание на гауптвахте являлись специальными видами наказания. Об ограничении свободы уже было сказано, а применение ареста сначала было отсрочено до 2008 г., а затем и вовсе было исключено из УК РК ЗРК. Поэтому даже при самом большом желании не назначать лишение свободы суды вынуждены были прибегать к этой мере, поскольку вариантов с назначением других видов наказания не существовало.

Поэтому удельный вес лишения свободы в структуре наказаний, назначаемых судами, был очень высоким, и в 2006 г. этот показатель вырос до 57,6%. Таким образом, и при действии УК РК 1997 г., и сейчас очень остро стоит вопрос об альтернативах лишению свободы. Если не решится эта проблема, то успехи Казахстана по сокращению «тюремного населения» могут быть временными.

В ст. 40 действующего УК РК наказания делятся на две группы в зависимости от того, относятся они к преступлениям или уголов-

---

<sup>1</sup> Кругликов Л.Л. Сравнительный анализ института наказания по уголовным кодексам стран СНГ и Прибалтики // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2003. № 5. С. 73.

ным проступкам. В одном из вариантов проекта УК РК выделялась третья группа наказаний, предназначенных для юридических лиц. Согласно ч.1 ст. 40 УК РК 2014 г.к лицу, признанному виновным в совершении уголовного проступка, могут применяться следующие основные наказания:

- а) штраф;
- б) исправительные работы;
- в) привлечение к общественным работам;
- г) арест.

По ч.2 ст.40 УК РК к лицу, признанному виновным в совершении преступления, могут применяться следующие основные наказания:

- а) штраф;
- б) исправительные работы;
- в) ограничение свободы;
- г) лишение свободы;
- д) смертная казнь.

К лицу, признанному виновным в совершении уголовного правонарушения, наряду с основным наказанием могут применяться дополнительные наказания в виде конфискации имущества, лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина, дипломатического ранга, квалификационного класса и государственных наград, лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, а также выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

В новой редакции УК РК по видам наказаний нет таких мер, как ограничение по воинской службе, содержание на гауптвахте. Многие известные наказания в новой редакции претерпели изменения.

Как видно из текста нового УК РК, в нем нет единой системы наказаний, виды наказаний определены отдельно для уголовных проступков и преступлений. В связи с этим возникают определенные вопросы. Из содержания ст. 10 УК вытекает, что уголовные проступки менее общественно опасны, чем преступления. Так, в ч. 1 ст. 10 отмечается, что уголовные правонарушения в зависимости от степени общественной опасности и наказуемости подразделяются на преступления и уголовные проступки. В ч.3 этой статьи подчеркивается, что

уголовным проступком признается совершенное виновно деяние (действие либо бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству. Исходя из этих положений закона, надо полагать, что и наказания должны за преступления и уголовные проступки отличаться по своей строгости. Но соблюдается ли это правило в видах наказаний за уголовные правонарушения. Да, штраф и исправительные работы различаются по строгости за преступления и уголовные проступки по их размерам. Но можно ли считать, что арест сроком на 90 суток является менее строгим, чем минимальный штраф за преступление в пределах пятисот месячных расчетных показателей? Конечно, все зависит от материального положения осужденного. Если у него нет денег, он вынужден будет пребывать в заточении. На наш взгляд изоляция от общества и ее психологическое воздействие на человека намного тяжелее имущественных взысканий.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что системность наказаний в уголовном законодательстве является общепризнанным, исторически сложившимся, теоретически обоснованным принципом расположения видов наказаний. Система наказаний имеет практическое значение для применения уголовного законодательства, служит ориентиром для правоохранителя.

При принятии УК РК 1997 г. системность видов наказаний была соблюдена, но затем путем «точечных» изменений норм уголовного закона она была нарушена.

В УК РК 2014 г. единая система наказаний в уголовном праве была проигнорирована, о чем свидетельствует самостоятельный перечень наказаний за проступки и преступления.

На наш взгляд, необходимо вернуть системность наказаний в уголовное законодательство, выстроить наказания за все уголовные правонарушения в виде единой лестницы наказаний и пересмотреть место ареста в этой системе.

**О.Ю. Ильченко**

*Доцент кафедры социальных наук Школы гуманитарных наук,  
магистрант Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, к.с.н.,  
ilchenko.o.yu@dvfu.ru*

## **РАДИКАЛИЗАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ ЖЕНЩИН В ИГИЛ**

### **THE RADICALIZATION OF EUROPEAN WOMEN IN ISIS**

В настоящее время поток иностранцев в Сирию и Ирак отличается не только масштабом желающих воевать на стороне ИГИЛ, но и тем, что число добровольцев пополняется за счет женщин. По разным оценкам от 800 до 2000 женщин пересекли границу и находятся на территории, подконтрольной ИГИЛ. В основном это представительницы Дании, Швеции, Великобритании и Германии, а также гражданки США и Австралии.

Женщин, которые едут в Сирию и Ирак, можно условно разделить на две категории. Первую – составляют те, которые пересекают границы вместе со своими мужьями, решившими стать бойцами ИГИЛ. Ко второй можно отнести женщин, которые совершают поездку в одиночку или в компании с другими незамужними девушками. Мотивы, представительниц второй группы, вызывают особый интерес и дискуссию в обществе<sup>1</sup>.

Основными группами мотивов одиноких женщин, которые приняли решение мигрировать на территорию, подконтрольную ИГИЛ являются:

1. Религия, сочувствие мусульманам, желание принять участие в построении государства по «законам шариата». Женщины критикуют внешнюю политику и культуру стран Запада, стремятся выполнить религиозный долг мусульманки, а также желают принять участие в

---

<sup>1</sup> Hoyle C. Becoming Mulan? Female western migrants to ISIL / Reports by the Institute for Strategic Dialogue, 2015. P. 34.

строительстве нового идеологически чистого государства в качестве матерей, сестёр, врачей, учителей.

2. Романтика, авантюризм, поиск самоидентичности. Девушек привлекают мечты об отважном и благородном муже, которому они могут быть верной женой и соратницей. Они также стремятся ощутить атмосферу товарищества, солидарности с другими женщинами.

Жизнь женщин, которые успешно пересекают границы (многим удаётся достичь желаемой территории со второго, третьего и четвёртого раза) обычно заполнена заботами о муже и доме, если женщина замужем, или ожиданием скорой свадьбы, если она незамужняя.

Но не следует идеализировать повседневную жизнь женщин. Проживание на территории ИГИЛ сопряжено не только с трудностями адаптации эмигранток (обучение новому языку и взаимодействие с местным населением). Женщины сталкиваются со специфическими нуждами и проблемами, начиная от бытовых неудобств, связанных, например, с отсутствием электричества и перебоями с поставками товаров, но и с угрозой смерти мужа или собственной гибели в результате бомбардировки<sup>1</sup>.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время, правила, установленные в ИГИЛ, не позволяют женщинам свободно взять оружие и присоединиться к мужчинам в бою, основная женская роль поддерживать своих мужей и заботиться о детях. Тем не менее, важно понять, в какой степени девушки, которые каждый день сталкиваются с убийствами, агрессией и жестокостью, готовы сами принять участие в актах насилия и терроре.

Обозначим некоторые социальные риски радикализации европейских женщин:

1. Эскалация насилия в ответ на смерть близких людей.

Можно предположить, что с потерей мужей, друзей и детей, женщины будут более включены в конфликт (как это происходило, например, в Чечне, в которой «женщина-смертница» как социальное явление появилась через несколько лет после начала военных действий).

2. Распространение радикальной идеологии.

---

<sup>1</sup> ISIS women recruits: What life is really like? Доступно: <http://www.news.com.au>

Некоторые женщины возвращаются домой после смерти мужа; за пределами зоны конфликта они могут распространять радикальные идеи, пропагандировать насилие и даже планировать террористические акты. Женщины, имеющие опыт проживания в ИГИЛ, дают практические советы, а также могут вдохновлять других мужчин и женщин на поездки в Сирию и Ирак, рассказывая увлекательные истории о своём опыте.

Итак, в настоящее время значительно возросло число европейских женщин, готовых покинуть свою страну и родных для того, чтобы присоединиться к боевикам ИГИЛ. Многие из них являются жертвами целенаправленной пропаганды и искусной вербовки, осуществляемой в основном посредством сети Интернет. Соответственно должны быть приняты ответные меры, ограждающие девушек от такого путешествия. Представляется, что наиболее эффективными могут стать рассказы о проблемах и трудностях, с которыми реально сталкиваются жители ИГИЛ, а также об опасностях вовлечения в проституцию, рабство, изъятия органов и тканей для незаконной трансплантации.

**Т.С. Коваленко**

*Старший преподаватель  
филиала Дальневосточного федерального  
университета, г. Петропавловск-Камчатский*

**ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ УГОЛОВНОЙ  
И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЗА НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ  
ОГРАНИЧЕННОГО ПОРАЖЕНИЯ**

**DELIMITATION OF CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE  
RESPONSIBILITY FOR ILLEGAL TRAFFICKING  
OF NON-LETHAL WEAPONS**

Деятельность в области обеспечения общественной безопасности, прежде всего в области борьбы с незаконным оборотом оружия, зачастую является малоэффективной ввиду пробелов в действующем законодательстве и отсутствия более пристального внимания к ним со стороны законодателя. Подтверждением сказанного служит неумолимая статистика незаконного оборота оружия среди обычного населения, не говоря уже о представителях криминальных структур.

Так, данные краткой характеристики состояния преступности в Российской Федерации за январь-март 2015 г. позволяют установить, что количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, по сравнению с январем – мартом 2014 г., сократилось на 7,2% и составило 7,8 тыс., количество выявленных фактов хищения и вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств также сократилось на 10,3% (347 фактов). Тем не менее в январе – марте 2015 г. с использованием оружия совершено 2,0 тыс. преступлений (+2,8%). Наибольшее количество зарегистрированных преступлений данной категории отмечается в

Республике Дагестан (111), Московской области (106), г. Москве (91), г. Санкт-Петербурге (81), Свердловской области (71)<sup>1</sup>.

Подчеркнем, что высокая доля латентности преступлений в области незаконного оборота оружия не позволяет отразить их истинный масштаб.

Несмотря на то что законодатель в целях обеспечения национальной безопасности предусмотрел все возможные виды административных правонарушений, и уголовно наказуемых деяний, связанных с нарушением нормативных правил в области оборота оружия на территории нашей страны, на практике по-прежнему возникает множество проблем, сопряженных не только с правильной квалификацией указанных составов административных правонарушений и преступлений, но и с их разграничением.

Проблема соотношения уголовного и административного права по-прежнему является предметом обсуждения на страницах юридической периодики<sup>2</sup>.

В свою очередь Пленум Верховного суда РФ в постановлении от 12 марта 2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» (в ред. от 3 декабря 2013 г. № 34) в п. 8 разъяснил, что в случаях, когда допущенное лицом административное правонарушение (например, нарушение правил хранения или ношения оружия и боеприпасов, их продажи, несвоевременная регистрация и перерегистрация оружия и т.п.) содержит также признаки уголовно наказуемого деяния, указанное лицо может быть привлечено лишь к административной ответственности.

К сожалению, в условиях действительности предложенные законодателем конструкции составов преступлений и административных правонарушений в рассматриваемой области не исключают коллизий, возникающих в процессе их применения.

---

<sup>1</sup> См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь-март 2015 года // <http://mvd.ru/>

<sup>2</sup> Арутюнов А.А. К вопросу о соотношении уголовного и административного права // Библиотека криминалиста. 2001. № 2. С. 33-39.



Предлагаем обратиться к краткому анализу наиболее часто встречающегося на практике состава преступления в области незаконного оборота оружия, конструкция которого предусмотрена ст. 222 УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за незаконные приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Количество многократно вносимых поправок в рассматриваемый состав преступления свидетельствует о его довольно не статичном характере, что, как показала практика, не исключило его двойного толкования и квалификационных проблем, возникающих в процессе его применения. Наибольший интерес вызывает часть 4 исследуемого состава преступления. Напомним, что Федеральными законами от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ и от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ законодатель установил уголовную ответственность в части 4 ст. 222 УК РФ за незаконный сбыт гражданского огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, огнестрельного оружия ограниченного поражения, газового оружия, холодного оружия, в том числе метательного оружия.

Таким образом, уголовная ответственность за незаконный оборот вышеперечисленных предметов наступает только в случае их незаконного сбыта, под которым понимается согласно разъяснениям Пленума ВС РФ от 12 марта 2002 г. № 5 (п. 11), их безвозвратное (в отличие от незаконной передачи) отчуждение в собственность иных лиц в результате совершения какой-либо противоправной сделки (возмездной или безвозмездной), т.е. продажа, дарение, обмен и т.п. Напомним, что законодатель Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ исключил уголовную ответственность за незаконное приобретение, ношение газового, холодного, метательного оружия, сохранив уголовную ответственность лишь за незаконный сбыт названных предметов. Частично произведенная декриминализация, как подтверждает неумолимо возрастающая статистика незаконного оборота оружия, не способствует улучшению показателей деятельности государства по обеспечению национальной безопасности.

Предлагаем также обратить внимание на весьма интересный подход законодателя, который нашел отражение в редакции ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за незаконные приобретение, продажу, передачу, хранение, перевозку или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения.

Учитывая вышеназванные разъяснения Верховного Суда РФ по вопросу отграничения административной ответственности от уголовной в исследуемой области, путем весьма простого умозаключения напрашивается вывод о том, что в случае незаконной продажи огнестрельного оружия ограниченного поражения лицо подлежит привлечению лишь к административной ответственности по ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ. А в случае сбыта путем дарения, обмена или совершения иной безвозмездной сделки, направленной на отчуждение огнестрельного оружия ограниченного поражения с нарушением соответствующих нормативных правил, лицо подлежит уголовной ответственности по ч. 4 ст. 222 УК РФ.

Сложившаяся ситуация является по меньшей мере странной. Вполне очевидно, что в случае продажи огнестрельного оружия ограниченного поражения лицо обогащается незаконным способом, преследуя при этом исключительно корыстную цель, что подтверждает наличие повышенной общественной опасности самой личности преступника по сравнению со вторым случаем, исключающим наличие прямой материальной выгоды от отчуждения безвозмездным способом указанных запрещенных к свободному обороту предметов.

При подобном подходе законодателя к дифференциации уголовной и административной ответственности в области незаконного оборота оружия (в данном случае огнестрельного оружия ограниченного поражения) ставится под сомнение возможность реализации базового принципа справедливости привлечения виновного лица к юридической ответственности за нарушение утвержденных нормативных правил в установленном законом порядке.

Таким образом, в целях реализации ч. 4 ст. 222 УК РФ целесообразным будет исключить административную ответственность за

незаконную продажу (как составную часть незаконного сбыта) огнестрельного оружия ограниченного поражения, разграничив тем самым уголовную и административную ответственность за совершение названных незаконных действий, изложив ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ в следующей редакции:

«6. Незаконные приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка или ношение гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и незаконные приобретение, передача, хранение, перевозка или ношение огнестрельного оружия ограниченного поражения».

Помимо коллизий, связанных с разграничением уголовной и административной ответственности за незаконный оборот огнестрельного оружия ограниченного поражения, квалификационные проблемы порождаются еще и неоднозначным определением дефиниции «огнестрельное оружие ограниченного поражения»<sup>1</sup>, а также весьма несовершенным подходом законодателя к изложению примечания к ст. 222 УК РФ, предусматривающего освобождение от уголовной ответственности в случае добровольной сдачи оружия<sup>2</sup>, что требует скорейшего решения этих проблем самим законодателем.

Полагаем, предложенные правки действующего уголовного и административного законодательства будут способствовать решению одной из приоритетных задач нашего государства, связанной с обеспечением общественной безопасности.

---

<sup>1</sup> См.: Глаголева Т.А. Соотношение понятий «огнестрельное оружие» и оружие «нелетального действия» // Вестник МГОУ. Серия "Юриспруденция". 2008. № 3.

<sup>2</sup> См.: Коваленко Т.С. Приоритетные направления обеспечения общественной безопасности в области борьбы с незаконным оборотом оружия // Библиотека криминалиста. 2015. № 1. С. 61-69.

**И.Я. Козаченко**

*Заведующий кафедрой уголовного права  
Уральского государственного юридического университета, д.ю.н.,  
профессор*

## **ПЯТЬ ЗАПОВЕДЕЙ ОТ КОНФУЦИЯ ИЛИ КАК ОДОЛЕТЬ КОРРУПЦИЮ**

### **THE FIVE PRECEPTS OF CONFUCIUS OR HOW TO OVERCOME CORRUPTION**

Как известно, цивилизация развивается по своеобразному спиралевидному циклу. По такому же сценарию развиваются и все социальные процессы.

Преступность – явление социальное. Она тоже развивается по спирали. А значит, она неотделима от цивилизации, является ее неизбежным спутником. Она неизбежный спутник цивилизации, которая ее питает. В этой части она схожа со стаей волков, которые преследует стадо северных оленей, совершая по мере необходимости на них нападения.

Пытаясь решить какую-либо социальную задачу, мы нередко забываем, что их уже решали наши далекие исторические предки. И хотя они жили многие тысячелетия назад, им, так же как и нам сегодня, угрожала преступность.

Можно заметить, что они решали те же проблемы, которые актуальны и сегодня для нас. Только они решали их мудро и эффективно, а мы слабо и неэффективно. Вот почему нужно чаще обращаться к своим историческим истокам, чтобы черпать из них эликсир мудрости, набираться у них опыта и просить совета.

Я хочу воспользоваться такой возможностью и обратиться к опыту великого китайского философа Конфуция. Он жил в пятисотые годы до нашей эры, но мысли его свежи и сегодня. Порой создается впечатление, что он говорил об этом в наши дни: год назад, месяц или вчера.

В своем достаточно гуманном философском учении Конфуций решительно осуждал самые опасные преступления. Согласно Конфуцию, не считая грабежа и разбоя, на свете есть пять преступлений, заслуживающих смерти.

К **первой группе** таких преступлений он относил **злые и подлые умыслы**. Примечательно, что основанием для смертного приговора в подобных случаях служило не преступление и вообще не поступок, а образ мыслей, качества характера. Еще точнее – своеволие, непокорность власти или ритуалу. Может, кому-то покажется, что слишком суровое наказание за отступления от ритуала? Однако надо знать, какое значение придавал Конфуций ритуалам, по иному говоря, укладу жизни. Ритуалы в жизни китайцев того времени играли важнейшую роль, пронизывали основы их жизнедеятельности. Значит, отступление от ритуалов, их несоблюдение было равнозначно разрушению нравственных устоев китайского этноса.

В наши дни к преступлениям, совершаемым со **злым умыслом**, можно и нужно отнести **акты терроризма, преступления террористического характера и терроризм, как социальное явление**. Естественно, прежде всего терроризм международного масштаба. Эти преступления неизбежно сопровождаются необоснованно жестокими актами агрессии.

К преступлениям, совершаемым с **подлым умыслом**, смело и в первую очередь нужно отнести **взяточничество, преступления коррупционной направленности и коррупцию, как социальное явление**.

Подлость умысла в данных преступлениях заключается в том, что в своем подавляющем большинстве указанные преступления совершают люди, наделенные властными полномочиями, которым народ доверил блюсти не только законы, но и нравственные устои, нравственные ритуалы.

Однако вверенные им полномочия данные люди используют для собственной и безграничной наживы вопреки интересам общества и государства. Казнокрады всех мастей подрывают не только экономический потенциал государства, но и авторитет государственного ап-

парата как внутри страны, так и за ее пределами. Взяточник унижает своих подчиненных, взяточничество и коррупция уничтожают нацию.

**Вторую группу** тяжких преступлений, по мнению Конфуция, составляют **коварные и дерзкие поступки**. Это в первую очередь преступления, совершаемые с применением неоправданно жестокой агрессии к отдельным людям: убийства, изнасилования, разбои, бандитизм и все подобные преступления, в основе которых лежит неоправданное и порой необъяснимое насилие к человеку.

Насильственная и корыстно-насильственная мотивация сегодня составляют **сущность организованной**, в том числе и международной преступности.

К **третьей группе** преступлений, заслуживающих, по Конфуцию, смерти, относятся **лживые и обманчивые речи**. Преступления, в основе которых лежит обман и злоупотребление доверием, сегодня воплощаются в высокотехнологическое мошенничество, которое как цунами накрывает своими волнами не только отдельные страны, но континенты.

Предательством выглядят и поступки высоких чиновников, которые, нарушая правила служебного или должностного этикета, своими преступлениями подрывают веру народа в справедливое правительство.

**Обширную память на злые дела** Конфуций считал **четвертой группой** преступлений самого высокого уровня опасности. Естественно, что к данной группе преступлений нужно относить различные **высокоорганизованные и делящиеся виды преступной деятельности**, в первую очередь групповой, рецидивной национальной и транснациональной преступности.

И, наконец, к **пятой группе** подобного рода преступлений Конфуций причислял **сеяние всяческих соблазнов**. Как легко в этих преступлениях угадывается сегодня наркотический террор, который, по своей сути, посадил на наркотическую иглу всю цивилизацию.

Картина будет выглядеть еще более устрашающей, если к этому прибавить алкоголизм во всех его уродливых проявлениях, распро-

странение порнографической продукции, сексуальное насилие и проституция среди детей.

Основной причиной правонарушений, в том числе и преступлений, Конфуций считал нарушение ритуалов, пронизывающих все сферы человеческого бытия. Именно эти ритуалы способствовали единению людей, исключению из их жизни любых, а тем более преступных проступков. Соблюдая ритуалы, люди, тем самым, неизбежно стремятся к сближению, к единой общности.

Для Конфуция человек всем обязан своим родным и близким и должен жить «одной жизнью» с миром. Его мысли и чувства не менее значимы, чем его поступки, ведь они должны постоянно удостоверить в человеке присутствие возвышенно бескорыстной воли к мировой гармонии.

Конфуций не верил в попытку насильственного исправления общества. Он знал: счастье одних людей нельзя построить на крови других.

Он мечтал о том, чтобы добро наполняло человеческое сердце **неприметно, ненасильственно и неостановимо**, как ветер наполняет небесный простор. Чтобы человек жил добром так же свободно и естественно, как он дышит воздухом.

Постепенно люди стали забывать о ритуалах. Мораль и нравственные нормы стали утрачивать свое естественное предназначение. Человеческий род все больше и больше стал погружаться в пучину жестокости, цинизма, откровенной наглости и неоправданной агрессии. Жестокость стала порождать жестокость. Утратив нравственные основы ритуалов, люди утратили желание соблюдать даже самые суровые законы.

К сожалению, это касается в первую очередь высокопоставленных сановников государств, в том числе наделенных властными полномочиями. Многие из них погрязли в обмане и коррупции. Неправедный сановник страшнее чумы. Он разлагает всех, кто с ним вынужден соприкасаться.

Когда **правитель** не следует праведному Пути, поучал Конфуций, **а** предаёт казни своих подданных за беспутное поведение, он сам поступает неправедно.

Вершить суд, не побуждая людей быть почтительными к родителям, – значит карать невинных. Ибо сначала нужно научить людей, а потом судить их. Правитель должен сам идти праведным Путем и вести за собой народ. Если он не может этого добиться, то пусть окружит себя достойными мужами, а если и это не помогает, он должен прогнать со службы недостойных, дабы сердца их наполнились страхом. Не пройдет и трех лет, как в мире восторжествует добродетель. Если и после этого негодяи не переведутся, позволительно будет применить наказания.

Но сейчас наставления государей запутанны, наказания многочисленны, а потому люди пребывают в замешательстве и с легкостью идут на преступления. И чем больше в мире законов, тем больше в нем преступников. Вот истинный порок нашего времени!

Вместе с тем Конфуций не считал смертную казнь панацеей от всех человеческих пороков. Свое отношение к смертной казни Конфуций выразил в ответе на вопрос высокопоставленного сановника луского двора. Что бы вы сказали, если бы я ради осуществления праведного пути казнил всех неправедных людей? Какая нужда казнить людей, коли управляешь государством? – отвечал Конфуций.

Стремитесь к добру сами, и простые люди будут желать того же. Добродетель благородного мужа подобна ветру, простые же люди по природе подобны траве. А трава всегда клонится под ветром.

Конфуций, конечно, не был бездушным бюрократом, признающим только букву закона. Он, как мы знаем, верил не в законы, а в человека. И, даже став судьей, не утратил скромности, не перестал ощущать себя учеником, изучающим самую жизнь.

«Найдутся люди, которые умеют разрешать споры не хуже меня, – говорил он. – Но я отличаюсь от них тем, что стараюсь как можно реже прибегать к наказаниям». Именно наследие Учителя Куна предопределило такие характерные черты традиционного судопроизводства в Китае, как равнодушие к судебному регламенту, стремление каждое судебное дело решать, исходя из его особых обстоятельств, ставить во главу угла не безличный закон, а единичного человека. Подобное отношение к суду имело как недостатки, так и преимущества. Китайский судья (который всегда был просто чиновником, выполнявшим обязанности су-



дья по случаю) имел право выносить приговор по собственному усмотрению, но каково бы ни было его решение, он не мог найти себе оправдание в том, что поступил в соответствии с буквой закона. Вольно или невольно он руководствовался не отвлеченными правилами, а здравым смыслом, соображениями нравственности, чутьем **законника**. Говорят, что Конфуций не выносил своего решения, не выслушав прежде всех своих помощников.

Легко догадаться, что судебная практика в Китае предоставляла китайским чиновникам-судьям немалый простор для импровизации, и лучшие судьи всегда пользовались этой возможностью. Так же поступал и Конфуций. Существует рассказ о том, как Учитель Кун решал тяжбу между неким отцом и сыном. Он долго держал и того, и другого в тюрьме, не вынося приговора. В конце концов отец **отказался** от обвинений, выдвинутых им против сына, и Конфуций отпустил их обоих домой. Некий вельможа выразил недовольство тем, что Конфуций прекратил эту тяжбу, никого не наказав.

«Наш верховный судья, – сказал он, – всегда говорил, что и в царстве, и в семье почтительность детей к родителям – всему основа, и казнить нарушившего эту заповедь ради того, чтобы преподать народу урок, значит поступить по справедливости. А теперь он отпустил непокорного сына с миром. Как же так?»

Конфуций, как и подобает великому учителю, уверенно расставляет по местам ценности своего народа: первым делом – личный пример, нравственное воздействие, согласие, «правильные» мысли и поступки и уже потом — регламентация жизни, наказания и награды. Впрочем, и наказания, по китайским понятиям, должны применяться лишь по необходимости, как бы непроизвольно – бесстрастно и беспристрастно<sup>1</sup>.

Глобальную коррупцию – явление интернациональное – нельзя устранить из жизни людей, не обращая этих людей к нравственным истокам нашей поучительной истории.

---

<sup>1</sup> См.: Малявин В. Конфуций. Жизнь замечательных людей. М.: «Молодая гвардия», 1992. С. 222-225.

**А.И. Коробеев**

*Заведующий кафедрой уголовного права и криминологии  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета,  
д.ю.н., профессор*

## **УГОН СУДНА ВОЗДУШНОГО ИЛИ ВОДНОГО ТРАНСПОРТА КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ\***

### **HIJACKING AN AIRCRAFT OR A SHIP AS A KIND OF TERRORIST CRIME**

Согласно положениям ст. 205<sup>1</sup> (Содействие террористической деятельности) УК РФ законодатель угон судна воздушного или водного транспорта (ст. 211 УК РФ) отнес к видам террористической деятельности. Так ли это на самом деле и во всех ли случаях угоны соответствующих судов можно расценивать как эквивалент терроризма?

Общественная опасность угонов воздушных и морских судов заключается в том, что они серьезно нарушают отношения, складывающиеся в сфере обеспечения безопасности транспортных сообщений, создают реальную угрозу для жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей угоняемых транспортных средств, нередко ведут к авариям, крушениям и катастрофам.

В связи с резким ростом числа угонов самолетов в различных странах, отсутствием эффективных международных соглашений, а также внутригосударственного законодательства по борьбе с данной разновидностью антиобщественных действий были приняты Токийская конвенция «О преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов» 1963 г., Гаагская конвенция «О борьбе с незаконным захватом воздушных судов» 1970 г., Монреальская конвенция «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации» 1971 г.

---

\* Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, Государственное задание на выполнение НИР 29.763.2014/К.

В целях борьбы с угонами морских судов были разработаны и приняты Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г.<sup>1</sup>

В российском уголовном законодательстве был криминализован угон воздушных судов (ст. 213<sup>2</sup> УК РСФСР 1960 г.). С принятием УК РФ 1996 г. сфера действия ст. 211 заметно расширилась: наказуемым стал признаваться угон не только воздушных, но и морских и речных судов, а также подвижного железнодорожного состава.

С учетом причин, побудивших законодателя криминализировать анализируемое деяние, а также оснований, характера и способов установления уголовно-правового запрета, особенностей его юридической природы, рассматриваемое деяние следует отнести к категории преступлений международного характера, а не международных преступлений, как ошибочно полагают отдельные исследователи (А.И. Чучаев). В литературе эти деликты принято считать с некоторой долей условности разновидностями воздушного и морского терроризма<sup>2</sup>.

Беспримерной в истории человечества акцией воздушного терроризма стал одновременный угон 11 сентября 2001 г. в США четырех пассажирских самолетов с последующим использованием их угонщиками-камикадзе в качестве средств осуществления террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне. В результате совершенных преступлений погибли в общей сложности несколько тысяч человек, имущественный ущерб превысил 20 млрд. долларов.

В 2014 г. статья 211 УК дополнилась частью 4-й, которая гласит: «Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, сопряженные с совершением террористического акта либо иным осуществлением террористической деятельности». Включение законодателем в состав угона ультраквалифицирующего признака продиктовано, по видимому, тем обстоятельством, что транс-

<sup>1</sup> См.: Международное публичное право. Сборник документов в 2-х т. М., 1996.

<sup>2</sup> См.: Петрищев В.Е. Заметки о терроризме. М., 2001. С. 176-177; Современный терроризм: состояние и перспективы. М., 2000. С. 70-71; Наумов А.В., Кибальник А.Г., Орлов В.Н., Волосюк П.В. Международное уголовное право. М., 2013. С. 258-261; Князева Е.А. Угон и захват судна воздушного или водного транспорта: уголовно-правовое и криминологическое исследование. М., 2013. С. 4.

порт (в первую очередь воздушный) стал в последнее время особенно привлекателен для террористов.

Смысл понятия «*террористический акт*» раскрывается самим законодателем в диспозиции ч. 1 ст. 205 УК. Таковым признается «совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».

Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму» *террористическая деятельность* представляет собой и включает в себя: организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; подстрекательство к террористическому акту; организацию незаконных вооруженных формирований преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности. Уголовная ответственность за конкретные проявления террористической деятельности установлена в ст.ст. 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 205<sup>3</sup>, 205<sup>4</sup>, 205<sup>5</sup> УК РФ. Но, как видим, в самом Федеральном законе «О противодействии терроризму» угон судна воздушного или водного транспорта как форма террористической деятельности не упоминается.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 УК действия виновных, совершивших угон, сопряженный с террористическим актом или иным осуществлением террористической деятельности, полностью охватываются ч. 4 ст. 211 УК и дополнительной квалификации по ст.ст. 205 – 205<sup>5</sup> не требуют. Дополнительным аргументом в пользу такой квалифика-

ции служит сравнительный анализ санкций ч. 4 ст. 211 и ч. 3 ст. 205 УК: они абсолютно идентичны.

Однако при ближайшем рассмотрении мы сталкиваемся с ситуацией, когда подобная квалификация становится неосуществимой. Речь идет об уgone, сопряженном с террористическим актом, который сам, в свою очередь, сопрягается с «умышленным причинением смерти человеку» (п. «б» ч. 3 ст. 205 УК). Можно ли в данной ситуации ограничиться вменением виновному одной лишь ч. 4 ст. 211 УК? Ответ на поставленный вопрос отнюдь не однозначен.

Напомним, что Федеральным законом от 27 июля 2010 г. в состав террористического акта был включен вышеупомянутый квалифицирующий признак. В результате была получена не только сопряженность убийства с другими преступлениями (например, с бандитизмом), но и сопряженность террористического акта с тем же убийством.

Признать оправданной такую законодательную метаморфозу не представляется возможным, ибо возникает вопрос: требуется ли в случае террористического акта и умышленного причинения смерти дополнительная квалификация по признакам убийства? Если брать за основу подход, применение которого сохраняется для других пунктов ч. 2 ст. 105, где имеется указание на сопряженность, а также если сравнить санкции упомянутых норм (в санкции ч. 2 ст. 105 УК значится смертная казнь), то, безусловно, требуется. Но тогда остается неясным сам смысл внесенных в ст. 205 УК изменений. И действительно: гораздо логичнее было бы поступить прямо противоположным образом: включить террористический акт в п. «в» ч. 2 ст. 105 УК как сопряженное с убийством преступление.

Пока этого не сделано мы не можем согласиться с мнением Верховного Суда РФ, что «в случае, если террористический акт повлек умышленное причинение смерти человеку (либо двум или более лицам), содеянное охватывается пунктом «б» части 3 статьи 205 УК РФ и дополнительной квалификации по статье 105 УК РФ не требует» (п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»). Такая по-

зиция противоречит не только решениям самого Верховного Суда РФ по аналогичным вопросам, но и фундаментальным положениям теории квалификации<sup>1</sup>.

Угон воздушного или морского судна, сопровождающийся наступлением последствий, указанных в различных частях ст. 211 УК, надлежит квалифицировать по той части статьи, которая предусматривает ответственность за наиболее тяжкое из наступивших последствий. По совокупности могут квалифицироваться лишь действия, совершенные в разное время, если наступившие последствия явились результатом нескольких взаимно не связанных между собой преступных актов.

Сложнее ответить на вопрос, возможна ли квалификация угона транспортного средства по совокупности с нарушением правил безопасности его движения и эксплуатации (ст. 263 УК)? В литературе на этот счет высказаны полярные суждения: одни авторы полагают, что такая квалификация возможна, другие считают ее недопустимой. На первый взгляд может показаться, что по аналогии с квалификацией действий угонщиков автотранспортных средств, причиняющих в результате нарушения правил безопасности движения определенные последствия (их действия, как известно, квалифицируются по ст.ст. 166 и 264 УК), так же следует поступать и с лицами, угоняющими другие виды транспортных средств. Однако при ближайшем рассмотрении становится ясно, что эти ситуации несопоставимы и метод аналогии здесь неприменим<sup>2</sup>.

Некоторые особо квалифицированные виды угона воздушных и морских судов – составы материальные. В качестве преступных результатов в них фигурируют и гибель людей, и иные тяжкие последствия. Угон, далее, практически всегда связан с нарушением правил безопасности движения или эксплуатации упомянутых видов транспорта, чаще всего – в виде отклонения от установленного маршрута движения. Поэтому угон, повлекший наступление указанных в законе последствий, может рассматриваться как особый случай нарушения

---

<sup>1</sup>См.: Коробеев А.И., Коротких Н.Н. Учетная совокупность и множественность преступлений: проблемы интерпретации и квалификации // Библиотека криминалиста. 2015. № 5. С. 351-356.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Коробеев А.И. Транспортные преступления и транспортная преступность. М., 2015.

условий безопасности движения и эксплуатации анализируемых видов транспортных средств и в соответствии с правилами о конкуренции общей и специальной нормы должен квалифицироваться только по ст. 211 УК. В данном случае состав угона полностью поглощает деяние, предусмотренное ст. 263 УК, и дополнительной квалификации по этой норме не требуется.

Несколько иначе должна решаться проблема квалификации действий лиц, нарушающих в процессе угона правила международных полетов. Поскольку правила международных полетов нарушаются не во всех случаях угона, а в тех случаях, когда они все же нарушаются, вред причиняется другому объекту (неприкосновенности Государственной границы России), то несоблюдение этих правил в процессе угона воздушного судна требует дополнительной квалификации по ст. 271 УК.

Таким образом, анализ специфических признаков, характеризующих преступление, предусмотренное ст. 211 УК РФ, а также смежных составов приводит к выводу, что рассматриваемое деяние является самостоятельным видом антиобщественного поведения, а разновидностью террористической деятельности становится лишь постольку, поскольку в ряде случаев действительно может быть сопряжено с совершением террористического акта либо иным осуществление террористической деятельности.

**Н.Н. Коротких**

*Доцент кафедры уголовного права  
и криминологии Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета к.ю.н.*

**Лун Чан-Хай**

*доцент Юридического института Университета  
Внутренней Монголии, КНР, к.ю.н.*

**ПОНЯТИЕ И НАКАЗУЕМОСТЬ ПРЕСТУПЛЕНИЙ  
ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ПО УГОЛОВНОМУ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ И КИТАЯ\***

**CONCEPT AND PUNISHABILITY OF TERRORIST CRIMES UNDER  
THE CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA AND CHINA**

Уголовное законодательство России и Китая<sup>1</sup> не содержит четкого определения понятия преступлений террористической направленности. Этот пробел восполняется разъяснениями соответствующих органов. Например, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»<sup>2</sup> к таковым, кроме террористического акта, следует относить: содействие террористической деятельности (ст. 205.1), публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма (ст. 205.2), захват заложника (ст. 206), организацию незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208), угон воздушного или вод-

---

\* Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, Государственное задание на выполнение НИР 29.763.2014/К.

<sup>1</sup> См.: Уголовный кодекс Китайской Народной Республики от 14 марта 1997 г. (с изм. и доп.) [на кит.яз.]. Пекин, 2014.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2012. № 4.



ного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211), незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами (ст. 220), хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221), пиратство (ст. 227), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277), насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278), вооруженный мятеж (ст. 279), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360).

В свою очередь в Решении «О вопросах, связанных с усилением антитеррористической работы», принятом Постоянным Комитетом Всекитайского Собрания Народных Представителей 29 октября 2011 г. также было дано определение террористической деятельности. В Китае под таковой понимается деятельность, направленная на создание обстановки общественного страха путем применения насилия, разрушения и устрашения; причинение вреда общественной безопасности; воздействие на органы государственной власти, международные организации; причинение или намерение причинить такой вред как человеческие жертвы, имущественный ущерб, повреждение коммунальных инфраструктур, дезорганизация общественного порядка и т.д.<sup>1</sup>

Таким образом, по уголовному законодательству Китайской Народной Республики, так же как и по Уголовному кодексу Российской Федерации, преступления террористической направленности могут совершаться в целях запугивания, шантажа, устрашения отдельных лиц или групп населения, оказания на них психического воздействия. Но основная особенность терроризма во всех его проявлениях, которая одинаково трактуется в обеих странах – это достижение определенных целей: подрыв экономической безопасности и обороноспособности страны, захват власти, изменение политического или социально-экономического строя, принуждение власти к принятию желаемых для террористов решений и т.д. В этом плане позиции ученых России и Китая полностью совпадают. По мнению Ху Ляньхэ, суть преступлений террористической направленности заключается в создании обстановки

---

<sup>1</sup> См.: Чжоу Гуанчуань. Авторитетная интерпретация всех поправок уголовного закона. Пекин: Изд-во Народного университета Китая, 2011. С. 305.

страха, устрашения соответствующих органов власти, общества для достижения определенной политической или социальной цели, при этом используются взрывы, поджоги, похищения людей, захваты заложников и иные виды насильственной деятельности<sup>1</sup>.

Вместе с тем среди специалистов в области уголовного права Китая нет единого мнения, какие же конкретно преступления следует считать террористическими. Дело в том, что в УК КНР, в отличие от УК РФ, нет отдельного состава преступления, предусматривающего ответственность именно за террористический акт. По законодательству Китая преступления террористической направленности состоят, во-первых, из преступлений, содержащих слово «терроризм», к ним относятся: создание, руководство и участие в террористической организации, финансирование террористической деятельности (ст. 120 УК КНР), составление и распространение ложной террористической информации (ст. 291 УК КНР); во-вторых, из общеуголовных преступлений, которые при определенных признаках могут быть квалифицированы как преступления террористической направленности, например, убийство, умышленное причинение вреда здоровью, взрыв, поджог, похищение человека и т.д.

Российские ученые (В.С. Комиссаров, А.И. Коробеев и др.) особо отмечают, что в условиях доступа человечества к оружию массового поражения (ядерному, химическому, биологическому, лазерному и т.д.), обладающему огромной разрушительной силой, общественная опасность терроризма неизмеримо возрастает<sup>2</sup>.

Отметим, что законодатель Китая достаточно жестко реагирует на подобного рода деяния. Например, при особо отягчающих обстоятельствах (а такие всегда присутствуют при совершении террористических актов) по УК КНР предусмотрено бессрочное лишение свободы или смертная казнь. Это свидетельствует о целенаправленной уголовной политике Китая на применение жестких мер в борьбе с конкретными лицами, совершающими наиболее опасные виды преступлений.

---

<sup>1</sup> См.: Ху Ляньхэ. Терроризм в современном мире и ответные меры. Пекин: Изд-во Дунфан чубаньшэ, 2001. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Полный курс уголовного права: В 5 т. Т. IV: Преступления против общественной безопасности / Под ред. А.И. Коробеева. СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2008. С. 40.

Российским законодателем также предприняты попытки усиления уголовной ответственности за совершение преступлений террористического характера. Правила назначения наказания по совокупности преступлений и совокупности приговоров дополнены положениями согласно которым, в случае совершения хотя бы одного из преступлений террористической направленности, при частичном или полном сложении сроков лишения свободы максимальный срок может достигать тридцати лет – по совокупности преступлений и тридцати пяти лет – по совокупности приговоров<sup>1</sup>.

Тенденциями современного терроризма являются повышение уровня организованности террористической деятельности, создание крупных террористических формирований с развитой инфраструктурой, превращение его в сетевой бизнес с хорошо организованной работой, усиление взаимосвязи с транснациональной преступностью, повышение уровня финансирования террористических группировок. Поэтому, как показывает опыт других стран, оправданно применение различных правовых конструкций, направленных на усиление борьбы с терроризмом и отдельными его проявлениями.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 мая.

**Д.В. Лобач**

*Доцент кафедры теории и истории государства и права  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, к.ю.н.*

**УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПУБЛИЧНЫЕ ПРИЗЫВЫ  
К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ИЛИ ПУБЛИЧНОЕ ОПРАВДАНИЕ ТЕРРОРИЗМА В РОССИИ:  
ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ И ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ**

**CRIMINAL LIABILITY FOR PUBLIC INSTIGATION TO TERRORIST  
ACTIVITIES OR PUBLIC JUSTIFICATION OF TERRORISM  
IN RUSSIA: QUESTIONS OF QUALIFICATION  
AND LEGAL REGULATION**

27 июля 2006 г. Федеральным законом № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» в Уголовный кодекс РФ была внесена ст. 205<sup>2</sup>, закрепляющая уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности и публичное оправдание терроризма.

Необходимость в установлении уголовной ответственности обусловлена принятием Российской Федерацией на себя международных обязательств, предусмотренных конвенцией Совета Европы о предупреждении терроризма, в соответствии с которыми страны-участницы должны были в своем внутринациональном законодательстве подвергнуть криминализации публичное подстрекательство к совершению террористического преступления, представляющего собой распространение или иное представление какого-либо обращения к общественности в целях побуждения к совершению террористического преступления, когда такое поведение, независимо от того, про-

пагандирует оно или нет непосредственно террористические преступления, создает опасность совершения одного или нескольких таких преступлений.

Необходимым криминообразующим признаком данного преступления является публичный характер призывов к осуществлению террористической деятельности и публичность оправдания терроризма.

Публичные призывы в системе действующего нормативно-правового регулирования с учетом правоприменительной практики и теории отечественного уголовного права представляют собой высказывания, совершенные на митингах, демонстрациях, конференциях, посредством распространения буклетов, листовок, расклеивания лозунгов, плакатов, а также размещение обращения в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая сеть Интернет, например на сайтах, в блогах или на форумах, распространение обращений путем веерной рассылки электронных сообщений и др. К публичным призывам будет относиться и демонстрация выступления с призывами к совершению указанных преступлений в виде видеозаписи, фильма, аудиопродукта<sup>1</sup>. Верховный Суд РФ отмечает, что вопрос о публичности призывов должен разрешаться судами с учетом места, способа, обстановки и других обстоятельств дела, имеющих юридическое значение для правильной квалификации деяний в качестве преступления, подпадающего под ст. 205<sup>2</sup> УК РФ (обращения к группе людей в общественных местах, на собраниях, митингах, демонстрациях, распространение листовок, вывешивание плакатов, размещение обращения в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая сеть Интернет). В свою очередь под публичным оправданием терроризма Верховный Суд РФ понимает публичное выступление лица, в котором оно заявляет о признании идеологии и практики терроризма правильными и заслуживающими поддержки и подражания.

Между тем, несмотря на судебное толкование рассматриваемых понятий применительно к составу преступления, предусмотренного

---

<sup>1</sup> См.: Уголовное право : учебник / под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М.: ИД «Юриспруденция», 2004. С. 697; О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 4.

ст. 205<sup>2</sup> УК РФ, некоторые вопросы остаются неразрешенными и требуют своего дальнейшего теоретического и юридического осмысления. Так, например, актуальным на сегодняшний день остается вопрос о соотношении публичности призывов к преступлению с криминальным подстрекательством. Исходя из легального определения подстрекателя (ч. 4 ст. 33 УК РФ), в качестве такового следует рассматривать действие, направленное на склонение путем уговора, подкупа, угрозы или другим способом к совершению преступления. Кроме того, подстрекательство также отличается от публичных призывов еще и тем, что оно выражается в индивидуально-психологическом воздействии, в то время как публичные призывы носят общий характер. Однако как быть, если конкретизированные призывы обращены к определенному кругу лиц (все лица известны для призывающего), при этом имеется цель индивидуально-психологического воздействия на лиц данного объединения, что в конечном итоге приводит к склонению кого-либо из этой группы к совершению преступления? В приведенном примере публичность призывов является не только формой обращения в отношении группы лиц, но и условием, при котором происходит склонение конкретных лиц к совершению преступления посредством одного волевого акта, а, следовательно, – действие необходимо квалифицировать как подстрекательство к совершению преступления. Но в таком случае юридическая граница между публичным призывом и подстрекательством становится довольно условной, так как индивидуально-психологическое воздействие в отношении конкретного лица не всегда исчезает при публичных призывах. Кроме того, следует отметить, что современные информационно-коммуникативные методики и психологические практики (социальная инженерия, нейролингвистическое программирование и др.) позволяют оказывать не меньшее индивидуально-психологическое воздействие при публичных призывах, нежели при подстрекательстве.

Определенные сложности также вызывает юридическое понимание понятия «террористическая деятельность». Дело в том, что системное толкование правовых положений ст. ст. 205<sup>1</sup> и 205<sup>2</sup> УК РФ с учетом нормы ч. 3 ст. 1 ФЗ «О противодействии терроризму» при-

водит к разному пониманию террористической деятельности. Уголовный кодекс РФ к террористической деятельности, помимо прочего, относит также захват заложника, угон судна воздушного или водного либо железнодорожного подвижного состава, посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, насильственный захват или насильственное удержание власти, вооруженный мятеж, а также нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой. В то же время в самом Законе «О противодействии терроризму» эти формы террористической деятельности не названы.

Вызывает некоторое удивление и возражение законодательное решение о криминализации нескольких призывов, что оставляет за рамками уголовно-правового регулирования совершение одного призыва к осуществлению террористической деятельности. Дело в том, что иерархическая дифференциация государственных должностей в зависимости от правового положения и политического статуса в системе государственной власти позволяет отдельным государственным и общественным деятелям оказывать неравнозначное воздействие на общество. Например, Президент РФ является главой государства и в силу ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Большим политическим весом пользуются также Председатель Правительства РФ и федеральные министры. Это, в свою очередь, позволяет предполагать, что при совершении этими лицами хотя бы одного призыва, адресованного широкой аудитории, с большей долей вероятности возможно наступление ожидаемой реакции. Политический резонанс от совершения данного акта, вероятно, будет большими по сравнению с аналогичным действием, совершенным другими лицами, поскольку социально-коммуникативное взаимодействие с людьми и степень воздействия на общественное и индивидуальное сознание определяются не только технологическими механизмами предоставления информации, но и субъектными публично-властными качествами лица, которое осуществляет публичные призывы к совершению конкретного деяния.

Особую сложность вызывает отграничение публичных призывов к совершению преступлений от их пропаганды. В ранее действовав-

шем советском уголовном законодательстве предусматривалась ответственность за антисоветскую пропаганду, пропаганду войны и пропаганду национальной и расовой вражды. Однако российский законодатель пошёл по пути криминализации только одного из её видов – публичных призывов к совершению соответствующих преступлений. Современные реалии свидетельствуют о том, что данный шаг представляется не совсем правильным, поскольку современные информационно-коммуникативные технологии и психологические программы позволяют осуществлять скрытые формы психологического воздействия на сознание человека, минуя прямое обращение. Например, технологии манипуляций на массовом уровне изобилуют различными психологическими методами, которые не сводятся к публичным призывам, но могут способствовать формированию условий для разжигания социального конфликта<sup>1</sup>.

Другими словами, именно пропаганда позволяет без прямых обращений подготовить и склонить людей к совершению определенных преступлений посредством формирования деструктивного отношения к соответствующим социальным явлениям или группам. Однако справедливости ради следует признать, что криминализация пропаганды террористической деятельности, вероятно, приведет к сложностям правоприменительного характера в силу аморфности понятия «пропаганда».

Не совсем ясными видятся правовые границы оправдания терроризма. Верховный Суд РФ отмечает, что публичное оправдание терроризма выражается в публичном заявлении о признании идеологии и практики терроризма правильными, нуждающимися в поддержке и подражании. При этом под идеологией и практикой терроризма понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий (ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»). Здесь возникает вопрос: речь идет о практике и идеологии терроризма в целом, то есть как о социально негативном явлении или же под эти понятия

---

<sup>1</sup> См.: Цуладзе А. Большая манипулятивная игра. М.: Алгоритм, 2000. С. 97-101.



также подпадают конкретные, ранее совершенные террористические акты, идеологические программы террористов, признанные в установленном порядке экстремистской литературой?

Если же речь идет о практике и идеологии терроризма в целом, то их правовое содержание представляется довольно неопределенным в силу своей релевантности. Так, к примеру, правительство Украины и официальные власти некоторых зарубежных государств, не признавая самопровозглашенные Донецкую и Луганскую республики в качестве самостоятельных субъектов международного права, рассматривают их правительства в качестве террористических организаций. В Российской Федерации, напротив, правительства этих республик не признаются ни террористическими, ни экстремистскими организациями. В этом плане квалификация деяний как оправдание терроризма в определенной степени ставится в зависимость от политической конъюнктуры и официальной линии государственных органов. С одной стороны, идеология и практика воздействия на органы публичной власти могут признаваться как терроризм, с другой – эти деяния могут расцениваться как борьба за самоопределение народов и наций.

Нельзя не согласиться с критическим комментарием в научной литературе<sup>1</sup>, что термин «оправдание» не имеет четких границ и может быть насыщен различными оттенками, начиная от выражения понимания причин определенного поведения и заканчивая выражением прямой поддержки такого поведения.

В заключении следует отметить, что криминализация деяния, обусловленная общественной опасностью социального явления, должна осуществляться с учетом правил юридической техники и вписываться в определенные границы ожидаемой правоприменительной практики, что позволит на стадии разработки уголовно-правовой нормы спрогнозировать степень ее эффективности.

---

<sup>1</sup> См.: Полный курс уголовного права: в 5 т. / Под ред. А.И. Коробеева. Т. IV. СПб: «Юридический центр пресс», 2008. С 63.

**Ю.Б. Мельников**

*Заместитель председателя  
Приморского регионального отделения  
Общероссийской общественной организации  
«Ассоциация юристов России», заместитель прокурора  
Приморского края в отставке, к.ю.н.,  
melgeorg@yandex.ru*

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ  
ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ  
И ТЕРРОРИЗМУ**

**ISSUES OF LAW ENFORCEMENT IN CASES  
OF COMBATING EXTREMISM AND TERRORISM**

The article deals with some problems of enforcement in the prosecution of extremism and terrorism in Primorsky territory region. The author analyzes law enforcement authorities' practice in identifying facts of extremism and preventing terrorism. Based on this analysis and identified problems, the author makes specific proposals for improvement of existing legislation and increasing in efficiency of law enforcement authorities' activity in this field.

Об актуальности изучения правоприменительной практики по делам о противодействии экстремизму свидетельствует реакция общественного мнения на принятое по обращению прокуратуры Южно-Сахалинска решение городского суда о признании «экстремистским материалом» книги «Мольба (дуа) к Богу: ее значение и место в Исламе». Вышеуказанное решение суда вызвало широкое общественное обсуждение после не менее резонансных заявлений по этому поводу главы Чечни Рамзана Кадырова.

Поводом резкого выступления чеченского лидера стало наличие в признанном экстремистском тексте цитат из Корана. В частности, многократно повторяемых мусульманами в молитвах сур «Аль-Фатиха» и «Аль-Джинн».

Анализируя вышеуказанный случай, можно прийти к однозначному выводу, что эксперты, готовившие заключение по делу, были не вполне компетентны в данном вопросе.

Таким образом, подтверждается тезис о том, что одной из насущных проблем правоприменительной практики по делам о противодействии экстремизму и терроризму являются сложности с проведением психолого-лингвистических исследований на предмет выявления признаков экстремизма в спорных текстах. Причем, эта проблема имеет два подтекста.

К сожалению, в специальных государственных экспертных учреждениях специалистов данного профиля единицы. Естественно, такая ситуация влечет длительное, в течение нескольких месяцев, психолого-лингвистическое исследование. Зачастую такой подход неприемлем. В связи с этим, сотрудникам правоохранительных ведомств в поисках специалистов приходится обращаться в другие учреждения, в том числе в высшие учебные заведения (ДВФУ, ВГУЭС и др.). Чтобы систематизировать эту работу, несколько лет назад, автор настоящей статьи, когда еще служил в органах прокуратуры, был вынужден обратиться с просьбой на заседании Совета ректоров Приморского края к руководителям высших учебных заведений о выделении необходимых специалистов, к которым можно было бы обращаться за проведением исследований на постоянной основе. Просьба была услышана, и, казалось бы, вопрос снят. Однако, в дальнейшем возникли новые сложности.

Так, на координационном совещании руководителей правоохранительных органов Приморского края в декабре прошлого года «О состоянии работы правоохранительных органов края в сфере противодействия экстремизму и терроризму»<sup>1</sup> было отмечено, что в исследованиях одних и тех же материалов, проводимых Приморской лабораторией судебных экспертиз и частными экспертами, содержатся противоположные выводы. Данные обстоятельства препятствуют обеспечению принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений экстремистской и террористической направленности. Согласно решению данного совещания, в настоящее время реализуются дополнительные меры, призванные обеспечить своевре-

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Приморского края.

менность и объективность указанных исследований. С этой целью ужесточен подход к подбору частных экспертов, анализу их профессиональных качеств, организовано привлечение специалистов по данному направлению в экспертно-криминалистический центр УМВД РФ по Приморскому краю и т.д.

Вместе с тем, в данном контексте полагал бы необходимым присоединиться к мнению ряда исследователей и отметить, что правоохранительные органы, как и суды, зачастую «перестраховываются», даже термин такой появился: «уголовное правосудие подсело на экспертную иглу!»<sup>1</sup> Речь идет о случаях назначения экспертиз, когда можно без привлечения эксперта или специалиста самостоятельно оценить представленные доказательства и сделать очевидный вывод, что данное преступление было совершено на почве межнациональной ненависти. Например, оценивая факты избиения лицами славянских национальностей выходцев с Кавказа с криками: «Бей хачей! Россия для русских!». Или оценивая действия молодого парня, написавшего спреем на фасаде дома в г. Уссурийске: «Убей еврея, спаси Россию!»<sup>2</sup>. Другое дело, когда действия, выражения, публикации подозреваемых и обвиняемых на почве ненависти не носят ярко выраженный и бесспорный ксенофобский характер.

Общим фактором, способствующим экстремистским проявлениям, является низкий уровень правовой культуры населения, незнание норм законодательства о противодействии экстремизму, в том числе об ответственности за его проявление. В этих условиях важнейшее значение имеет противодействие экстремистской пропаганде со стороны отдельных некоммерческих объединений, религиозных организаций в сети «Интернет».

Исходя из анализа правоприменительной деятельности, здесь также просматривается ряд проблем, требующих урегулирования со стороны законодателя на федеральном уровне.

Так, в сети «Интернет» имеет место распространение символики и обозначений, используемых различными экстремистскими организациями в своей деятельности, в том числе в пропагандистских целях.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Борисов К.А. Использование специальных знаний при производстве по делам о преступлениях, совершенных на почве ненависти // Уголовный процесс. 2015. № 2. С. 49-50.

<sup>2</sup> Архив прокуратуры Приморского края. Надзорное производство по делу № 1-688/2015.

Между тем, в соответствии с п. 4 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» под символикой экстремистской организации понимается символика, описание которой содержится в учредительных документах организации, в отношении которой по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

Таким образом, для признания символики, опубликованной на Интернет-странице, символикой экстремистской организации, необходимо исследование учредительных документов данных организаций.

Между тем, ряд организаций, признанных судами экстремистскими и включенных в соответствующий список, зарегистрированы на территории иностранных государств (например, экстремистские организации «Украинская повстанческая армия», «Украинская национальная ассамблея – Украинская народная самооборона», «Правый сектор», «Тризуб им. Степана Бандеры»), в связи с чем получить и исследовать их учредительные документы в рамках, допустим, прокурорской проверки не представляется возможным.

Помимо этого, на практике может возникнуть ситуация, когда, несмотря на устойчивую ассоциативную связь символики и обозначений с деятельностью экстремистской организации, её описание может отсутствовать в учредительных документах данной организации, в связи с чем принять правовые меры, препятствующие её распространению, а также привлечь к установленной законом ответственности лиц, распространяющих такую символику, будет невозможно.

Полагаем, что данная проблема может быть решена путем создания единой базы ограниченного доступа, где будут содержаться копии учредительных документов организаций, признанных судом экстремистскими, либо путем внесения изменений в вышеуказанный Федеральный закон, согласно которым экстремистской символикой будет считаться, в том числе, символика, имеющая устойчивую ассоциативную связь с деятельностью экстремистской организации.

Результаты деятельности правоохранительных органов свидетельствуют о том, что по-прежнему имеют место факты беспрепятственного

доступа учащихся к ресурсам сети «Интернет», несовместимым с задачами обучения, ввиду отсутствия на школьных компьютерах надлежащей системы контентной фильтрации. К сожалению, в крае руководство образовательных учреждений недооценивает важность этой работы, ссылаются на различные объективные трудности и т.п. Недооценивают возможности экстремистской пропаганды в сети «Интернет» родители.

Это приводит к тому, что учащиеся, в силу молодого возраста, низкого уровня правовой культуры поддаются этой пропаганде, но расценивают как «шалости» возможности на соответствующих интернет-сайтах загружать, хранить, публиковать, распространять и предоставлять доступ или иным образом использовать материалы экстремистского характера. В результате, вчерашние школьники, казалось бы, за такие, с их точки зрения, мелочи, оказываются на скамье подсудимых.

Автор настоящей статьи ознакомился с копиями приговоров федеральных судов Приморского края за первое полугодие 2015 года (их всего четыре). Трое виновных осуждены по ч. 1 ст. 282 УК РФ за действия, направленные на возбуждение ненависти и вражды, а также на унижение достоинства группы лиц по признакам национальности с использованием сети «Интернет». Это молодые люди, двое из них 1996, а один 1994 года рождения. А 4-й осужденный, 1997 года рождения, привлечен к уголовной ответственности за то, что, как указывалось выше, на фасаде дома, используя спрей-баллончик, сделал надпись экстремистского характера<sup>1</sup>. Вот такие мелочи! Чтобы пресечь возможности экстремистской пропаганды, прокуратуре края следует и далее жестко спрашивать с руководства Администрации края, образовательных учреждений о принятии, несмотря ни на какие финансовые трудности, мер для установления на школьных компьютерах надлежащей системы контентной фильтрации.

Это тем более важно, поскольку, к сожалению, в сети «Интернет» распространяется информация с инструкциями по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств. А это может использоваться при планировании и организации терактов.

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Приморского края. Надзорные производства по делам: № 1-382/2015, № 1-140/2015, № 1-532/2015, № 1-532/2015.

Для эффективного противодействия терроризму необходимо строгое соблюдение требований законодательства об антитеррористической защищенности различных государственных и муниципальных объектов повышенной опасности и мест массового пребывания людей, а также об ответственности за его неисполнение.

С этой целью изданы соответствующие нормативные акты: постановление Правительства Российской Федерации от 25.03.2015 № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» и постановление Правительства Российской Федерации от 14.11.2014 № 1193 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы и формы паспорта безопасности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы».

Органами власти края и муниципальными образованиями начата работа по формированию актуальных перечней мест массового пребывания людей и паспортов безопасности таких мест в соответствии с названным постановлением Правительства РФ № 272.

Вместе с тем, представляется целесообразным для неукоснительного соблюдения требований об антитеррористической защищенности различных объектов потенциальных террористических посягательств ввести в КоАП РФ общую норму, регламентирующую ответственность за их несоблюдение для всех категорий объектов. Объективную сторону правонарушения будет составлять нарушение предписаний соответствующих подзаконных актов, принятых Правительством Российской Федерации.

Кроме того, при реализации полномочий в указанной сфере правоприменители столкнулись со следующей проблемой.

В настоящее время Правительством РФ установлены требования к антитеррористической защищенности только по отношению к отдельным конкретным объектам, по ряду иных объектов подготовлены только проекты. В результате, остается открытым вопрос: следует ли при формировании перечней мест массового пребывания людей в соответствии с

постановлением Правительства РФ № 272 включать в них объекты других категорий, для которых могут быть приняты отдельные требования.

К примеру, в настоящее время разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) в сфере культуры и формы паспорта безопасности этих объектов» (по состоянию на 01.10.2014). Неясно, необходимо ли включать объекты культуры в перечень мест массового пребывания, либо следует дожидаться выхода специального постановления Правительства РФ. Министерству внутренних дел РФ в соответствии с постановлением Правительства РФ № 272 предписано давать разъяснения по вопросам применения требований, утвержденных этим постановлением. В связи с этим, считаю, что МВД РФ следует определиться по данному поводу и дать соответствующие разъяснения, так как их отсутствие тормозит своевременное формирование перечней мест массового пребывания.

Повышению эффективности работы в сфере противодействия терроризму, полагаю, также будет способствовать урегулирование порядка оперативного включения в административном порядке, без судебного решения в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, сведений об интернет-ресурсах, распространяющих материалы, включенные в Федеральный список экстремистских материалов.

Еще одна правовая проблема. До настоящего времени на федеральном уровне отсутствует правовая регламентация оснований и порядка внесения полицией представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности (п. 12 ст. 13 Федерального закона «О полиции»). Это в определенной степени тормозит своевременное принятие мер к должностным лицам, ответственным за антитеррористическую защищенность опасных объектов и мест массового пребывания людей. Пора бы руководству МВД РФ издать соответствующие циркуляры, чтобы активно использовать предоставленные им полномочия.



**Н.А. Морозов**

*Научный сотрудник Центра сравнительного правоведения  
и мониторинга законодательства России и стран АТР  
Юридической школы Дальневосточного  
федерального университета, к.ю.н.*

## **ОСОБЕННОСТИ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ\***

### **FEATURES OF TERRORISM AND EXTREMISM IN MODERN JAPAN**

В компаративной криминологии широко известен японский феномен безопасной страны со стабильно низким уровнем преступности, особенно насильственной. Потому особый интерес исследователей японского общества всегда вызывали примеры шокирующих терактов конца XX века, террористические религиозные общества типа «Аум Синрикё», участие японцев в международных террористических бригадах и длительное существование мощнейшей мировой террористической организации «Японской Красной Армии»<sup>1</sup>.

Терроризм – многогранное явление. Если раньше под террором подразумевались действия против отдельных личностей или групп, то в последние годы наблюдается терроризм против целых народов, государств, осуществляемый хорошо организованными и технически оснащенными корпорациями государственного и даже межгосударственного масштаба. Благодаря новым технологическим разработкам терроризм способен создавать «ассиметричную угрозу», приводя к непоправимым последствиям, затрагивающим интересы всего мирового сообщества<sup>2</sup>. В начале XXI в. террористы осуществили в среднем более 10 тысяч вылазок в мире в год. Очагом напряженности с наибольшим количеством терактов (кроме пылающего последние годы Ближнего Вос-

---

\* Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, Государственное задание на выполнение НИР 29.763.2014/К.

<sup>1</sup> Терроризм и экстремизм в России и странах АТР: проблемы правового регулирования и противодействия: материалы международной научно-практической конференции. Владивосток: Изд-во Дальневост. федер. ун-та, 2010. С. 176-185.

<sup>2</sup> Ольшанский Д.В. Психология терроризма. СПб, 2002. С.16.

тока) является Южная и Восточная Азия, страны АТР, где проживает чуть более половины населения земного шара<sup>1</sup>. До начала 90-х гг. политика региона находилась в орбите глобального противостояния между СССР и США, а также политики Китая и многие процессы, происходившие в регионе, являлись реакцией на противоборство двух сверхдержав. Однако развал СССР и смягчение режима в КНР резко изменили ситуацию. Зарождению исламского терроризма в Юго-Восточной Азии способствовали американские спецслужбы, готовившие боевиков для борьбы с советскими войсками в Афганистане. Сейчас эхо афганской войны звучит по всей Азии, где действует тесно связанная с «Аль-Каидой» региональная террористическая организация «Джемаа исламия», в ряды которой влилось немало бывших пешаварских курсантов<sup>2</sup>. Активность террористических групп происходит на фоне и при взаимодействии с традиционным для этого региона мира морским пиратством. События показывают, что в Азии главными источниками угроз стали национальный сепаратизм, экстремизм и международный терроризм, представляющие собой угрозу конституционному строю и территориальной целостности государств<sup>3</sup>. В регионе проживает 700 млн. мусульман, и атаки «Аль-Каиды» 11 сентября 2001 г. задумывались, в том числе и для вовлечения мусульманского населения региона во вселенский джихад путем дестабилизации обстановки в регионе и свержения светских режимов. Уже сейчас в регионе просматриваются свидетельства результативности замысла. Резко обострилась ситуация на Филиппинах, в Индонезии (Молуккские острова), некоторых провинциях Малайзии и в других государствах.

В настоящее время в расстановке сил в мире начинает проявляться тенденция к резкой поляризации. Существующий однополярный мир, видимо, не будет устраивать Китай, Японию и исламский мир. Каждый из этих центров силы имеет собственные цели, пути и

---

<sup>1</sup> <http://www.newsru.com/world/06aug2010/terract.html>

<sup>2</sup> Л.Ф. Клименко. Проблемы безопасности и стабильности в Азиатско-Тихоокеанском регионе и их обеспечение в XXI веке / <http://backup.flot.com/publications/books/shelf/safety/6.htm>

<sup>3</sup> Пластун В.Н. Интеграции в Центральной Азии и влияние внешних сил Материалы международной конференции (Худжанд, 26-28 июня 2007 г.). Бишкек: Издательский дом «Printhouse», 2007. С. 69.

средства их достижения. Это создает предпосылки для широкого распространения терроризма.

В условиях нарастающей внешней террористической угрозы правительство Японии, традиционно жестко ориентированное на кооперацию с США, оперативно утвердило законопроект, который дает право ее вооруженным силам оказывать тыловую поддержку во время проведения антитеррористических операций США в любом районе земного шара. Одновременно кабинет министров утвердил в парламенте поправку к закону о вооруженных силах, возложив на них, в частности, полномочия по охране американских баз и других важных объектов в стране. Закон, впервые после 1945 г., дал японским войскам право действовать за границей без прямой санкции ООН. Теперь контингенты японских вооруженных сил могут размещаться в любой стране, даже если в зоне дислокации не будет существовать угрозы возникновения реальных боевых действий<sup>1</sup>.

Япония была названа в качестве мишени для террористических атак в заявлениях, которые были показаны в октябре 2003 г. по спутниковому вещанию в Катаре. В Японии есть немало американских объектов, которые исламские экстремисты могут рассматривать в качестве мишеней для терроризма. Кроме того, как видно из взрывов в Индонезии, угроза крупномасштабных террористических актов достигает Юго-Восточной Азии, которая географически близка к Японии.

Поддержание союза с США с точки зрения японского Правительства является принципиальным фактором для защиты страны. Япония тратит меньше, чем 1 процент своего национального бюджета на военных, в то время как располагается в регионе конфликтов (отношения между Японией, Северной Кореей и Китаем, например, а также японская оккупация Маньчжурии, Тайваня и Корейского полуострова). Северная Корея и Китай, на основе исторического опыта, являются более серьезной угрозой для Японии, чем террористические группы на Ближнем Востоке.

Одновременно в Японии налаживается международное, в том числе российско-японское, сотрудничество в деле борьбы с терро-

---

<sup>1</sup> [http://www.soldiering.ru/terrorism/anti-terror\\_company\\_japan.php](http://www.soldiering.ru/terrorism/anti-terror_company_japan.php)

ризмом. Проходящие консультации по антитеррористической проблематике на уровне заместителя Министра иностранных дел России и специального представителя Правительства Японии показали общность подходов Москвы и Токио по всем аспектам противодействия международному терроризму. Достигнута договоренность о сотрудничестве в этой области<sup>1</sup>.

В конституции Японии подчеркивается, что все люди равны перед законом и не могут подвергаться дискриминации по мотивам расы, религии, пола, социального положения. Однако особенностью Японии является то, что при последовательном послевоенном курсе создание сплоченного стабильного гражданского общества внутри страны сохранились традиционные экстремистские организации, как правые, так и левые.

**Ультраправовое движение в Японии** возникло еще в XIX – начале XX века. Социальную основу составляли представители мелкой буржуазии и студенты. Правые экстремисты были очарованы «мужественным обаянием крови, пота и стали», выдвигали традиционные ценности самураев в противоположность духовному упреку Японской нации. Они предпочитали прямые насильственные действия словам. Рассвет ультраправого движения приходится на годы Второй мировой войны. За несколько месяцев до бомбардировок Перл-Харбора Министерство просвещения выпустило брошюру «Путь вещей» («Way of Subjects»), которая стала очень популярной среди учеников старших классов и студентов, в ней отражались основные принципы растущего в 1920-1930-е гг. Японского ультра национализма. Ультранационалисты осуждали влияние демократии, социализма, крупного капитала на уклад японской жизни. Ультраправые придерживались мнения о необходимости расширения Японией своих границ, утверждая, что это спасет Японию от перенаселения и экономической изоляции. После 1945 г. оккупационные власти запретили деятельность ультра националистических организаций. Начало войны в Корее привело к новому всплеску активности ультраправых сил, в 1951 г. уже было 266 националистических организаций.

---

<sup>1</sup> <http://www.newsland.ru/News/Detail/id/541935/cat/42>

Так, членом одной из ультраправых организаций Айкокуто (Японская Патриотическая партия) 12 октября 1960 г. было совершено убийство председателя Социалистической партии Японии Асанума Иэдзиро во время речи на массовом митинге. Экстремисты правого крыла требовали окончания послевоенной системы зависимости от Соединенных Штатов, восстановления довоенного, божественного статуса императора и отказа от статьи 9 Конституции (об отказе от вооруженных сил и от права ведения войны как от суверенного права). Многие консерваторы имели и имеют близкие связи с гангстерами Японии (*yakuza*). Ритуальное самоубийство (*харакири*) одного из самых видных романистов Японии, Мисима Юкио, после провала попытки начать восстание (путч) среди Сил Самообороны Японии в ноябре 1970 г. потрясло население. Мисима и его Общество Щита (*Tate no Kai*) надеялись, что пересмотр девятой статьи конституции Японии и подъем Сил Самообороны вдохновит на общенациональное признание и обращение к старым ценностям и внесет изменение в послевоенное положение зависимости Японии от США<sup>1</sup>.

По данным Главного полицейского управления к концу XX века было около 800 ультраправых организаций с общей численностью 120 тыс. человек. Например, Всеяпонский Совет патриотических организаций образован в 1959 г., включает 330 националистических организаций, издает журнал «Дзэнай» («Всеяпонский патриотизм») и газету «Кайбьяку» («Создание»). Общество изучения мыслей молодежи создано в 1960 г., издает газету «Сэйнэн сисо» («Идеология молодежи»), объединяет 28 организаций. В Осаке действует Совет национальных объединений Великой Японии, в Фукуока – штаб Совета народного движения района Кюсю, в Нагоя – Совет патриотических организаций. В конце XX в. «новое правое крыло» становится более сильным и агрессивным. Ультраправые экстремисты неоднократно предпринимали попытки покушения на жизни высокопоставленных лиц Японии (бывшего Премьер-министра Охира Масаеши, мэра Нагасаки Мотосима Хитоси).

В 90-е гг. продолжились антироссийские выступления «ультраправых» с требованием к правительству добиваться возврата «северных

---

<sup>1</sup> <http://OHRANKA.COM/2012/12/20585/>

территорий»: инциденты включали «партизанские атаки» (прорыв на грузовике к зданию министерства юстиции в июне 1999 г., покушение на директора школы в Осака). В 1999 г. полиция арестовала 1348 ультраправых (за 1012 нарушений), включая 10 террористов, было изъято 79 стволов огнестрельного оружия. Однако, японская полиция пытается подавить терроризм в первую очередь путем пресечения нелегальной активности ультраправых по сбору денежных средств.

**Левый экстремизм в Японии** возник под влиянием идей анархизма и марксизма. Кредо было сформулировано ведущим идеологом Канити Курудой, провозглашалась задача свержения государственной власти в Японии и уничтожение бюрократии в Коммунистической партии. В 1950-е – 1960-е гг. во время выступления против японо-американского военного союза происходили ожесточенные столкновения с полицией. Во второй половине 60-х годов левоэкстремистские организации придерживались линии «насильственного поведения» для выражения протеста против поддержки Японией американской агрессии во Вьетнаме. Устраивались бои с полицией и с применением дубинок, пик, обрезков стальных труб. Социальную базу движения составляют средние городские слои, интеллигенция, студенчество. В 70-е – 80-е гг. XX века численность левых экстремистских организаций в Японии заметно выросло. Согласно *Asahi Nenkan* в 1989 г. в Японии было 14,5 тыс. активных членов левых экстремистов, организованных в пять главных «поток» и двадцать семь или двадцать восемь различных фракций. Полное членство составляло приблизительно 35 000 человек.

В террористических действиях самой важной была японская Красная Армия (*Nihon Sekigun*). Ее цель заключалась в «создании революционной армии народов Африки, Латинской Америки, Вьетнама, Кореи, Японии» и осуществлении мировой революции. Красная Армия организована несколькими активистами, эмигрировавшими позже в 1972 г. в страны Ближнего Востока и развернувшими свою деятельность вне Японии. С 1969 г. в поле экстремистов попал новый токийский аэропорт *Narita*, «партизанская борьба» против строительства и расширения которого продолжалась в течение 20 лет, и к 1990 г. произошло несколько случаев со смертельным исходом. В январе 1990 г.

левые забросали самодельными снарядами императорские резиденции в Токио и Киото. В 1970 г. террористы захватили и угнали в Пхеньян японский самолет Боинг 727 с пассажирами (в заложники было взято 129 человек и экипаж), заставили экипаж последовать в Пхеньян, где получили политическое убежище. Из девяти организаторов угона самолета трое умерли в Северной Корее, четверо и сейчас живут там, еще один был в 1988 г. арестован и осужден в Японии после тайного возвращения. В 1972 г. в зале прибытия в аэропорту Lod в Тель-Авиве трое боевиков Красной Армии Японии расстреляли в упор 26 человек, 70 человек были ранены. В 1973 г. боевики предприняли захват посольства Франции в Амстердаме, в 1977 г. захватили японский самолет в Дакке, потребовав у правительства Японии выпустить из тюрем 9 левоэкстремистских активистов, и обменяли их на заложников, а также 6 млн. долларов. В 1986 г. было предпринято нападение на посольство США в Джакарте, в 1987 г. – на посольство США в Риме. В кампаниях по забрасыванию самодельными бомбами зданий больших корпораций, включая Мицуи и Тайсей, в 1974-1975 гг. по вине Экита пострадало более 20 человек при нападении на пять зданий.<sup>1</sup>

Япония благодаря международному сотрудничеству добилась с 1995 г. ареста 9 членов группировки: так, в феврале 1997 г. власти Ливана взяли под арест членов Японской Красной Армии за подделку своих паспортов. В марте 2000 г. после окончания срока заключения японская полиция арестовала членов этой группы по их прибытию в Японию. Наконец, в ноябре 2001 г. в Японии задержана сама основательница «Японской Красной армии» Фусако Сигенобу. С 1975 г. известная террористка разыскивалась Интерполом за организацию терактов, как диверсия в аэропорту Тель-Авива, когда было расстреляно свыше 20 и ранено около 80 мирных граждан. Арест основательницы ««JRA» на родине подтверждает версию о том, что террористы перестали получать международную поддержку, которая активно оказывалась крайне левым организациям после окончания «холодной войны». Этот арест стал решающим в деле ликвидации одной из старейших террористических организаций мира.

---

<sup>1</sup> <http://OHRANKA.COM/2012/12/20585/>

Опасными антиобщественными организациями являются и другие «ультралевые» группы (Национальный Комитет Коммунистической Лиги, Революционная марксистская партия), члены которых верят в победу коммунизма путем вооруженного свержения демократического общества. В их рядах в настоящее время находится около 24 тыс. человек. Со дня образования в 1957 г. они совершали уличные вооруженные столкновения с применением бутылок с зажигательной смесью («коктейль Молотова»), взрывы и жестокие убийства. С 1990 г. ими было совершено 143 теракта в партизанском стиле, при этом погибло 3 и ранено 17 человек. Основным аргументом являются бомбы с часовым механизмом и таймерные детонаторы. С другой стороны они ведут незаконный сбор компромата на членов правительства и органы безопасности путем прослушивания разговоров, а также кражи документов: в 1998 г. полиция выявила, что их радиопереговоры прослушивались. Следует отметить, что в недавнем прошлом подрывной деятельностью занималась Японская компартия (КПЯ). Она и сейчас (будучи самой мощной компартией в капиталистическом мире, насчитывая в 1999 г. – 370 тыс. членов и 49 мест в парламенте), все еще поддерживает политику, не исключающую возможность применения силы в процессе совершения революции, в зависимости от действий полиции и властей<sup>1</sup>.

Левые активисты имеют тесные взаимоотношения с международными террористическими группами, включая палестинских экстремистов. Японская Красная Армия также имела близкие связи с режимом Ким Ир Сена в Северной Корее, где несколько из боевиков Красной Армии проживали в начале 1990-х гг. Группировка имела довольно сильную организацию, и стиль ее организации напоминал стиль организации главных японских корпораций.

Мелкие Японские террористы тесно связаны с северокорейскими террористическими организациями. Так, Пхеньян до недавнего времени щедро финансировал террористическую группировку «Йодого» (Yogogo). Члены этой группировки были замечены не только в Японии, но и в Камбоджи. По данным японской полиции боевики

---

<sup>1</sup> См.: White paper on police 2000.



этой организации причастны к похищениям японских подданных спецслужбами КНДР.

### **Терроризм в современной Японии на примере «Аум Синрикё».**

В Японии в конце XX века религиозная преступность выражает себя в очень жестокой форме. Наиболее трагичные последствия принесла преступная деятельность фанатиков из конфессии «Аум Синрикё» («Учение абсолютной истины Аум»), которая стала единственной террористической организацией, применившей оружие массового уничтожения против своих соотечественников. «Аум Синрикё» приходит к террористической деятельности через 4 года после образования секты. Хотя предпосылки к неприятию общества были и до этого, ключевым моментом стало разгромное поражение партии «Аум» на выборах в японский парламент в 1990 г. Асахара, обвинив народ и правительство Японии в том, что его не поняли, отдает своим ученым приказ о разработке ядовитых газов и организации терактов. Ему предъявлено одиннадцать обвинений: газовая атака в городе Мацумото, известный террористический акт в Токийском метро (11 убитых и более 5 тысяч отравленных), организация расправ над «предателями» внутри секты, похищения и убийства людей, попытка наладить производство оружия средств массового уничтожения, наркотиков<sup>1</sup>. После шокировавшего Японию теракта – «газовой атаки» в Токийском метро Комиссия по Общественной Безопасности запретила эту организацию в соответствии с Законом по борьбе с подрывной деятельностью. Однако, она воскресла по накоплению средств через свой компьютерный бизнес. В апреле 1999 г. прошли уличные выступления ее членов в центре Токио. На конец 1999 г. эта группа имела 2100 последователей и 34 отделения по всей Японии. Чтобы избавить население от беспокойства, были установлены полицейские посты около всех мест сосредоточения членов организации, произведено 18 отдельных расследований, 144 обыска, арестовано 20 человек.

Следует отметить, что вначале японское общество отнеслось к новой секте вполне благосклонно<sup>2</sup>. Японская молодежь того времени чув-

---

<sup>1</sup> Головнин В. День Асахары. // Новое время. 1995. № 52. С. 27.

<sup>2</sup> Raevskiy, A.E. Psychological Aspect of Religious Terrorism in Japan // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2013. P. 46-50.

ствовала себя отчужденной от общества: большинство не хотело следовать строгим правилам и отвергало идею работы ради экономического благополучия, которая привлекала их родителей, воспитанных в суровое послевоенное время. «Аум Синрикё» предлагала им альтернативный вариант развития через популярные в то время идеи религиозного просветления, это и сделало ее столь популярной среди молодежи. Можно выявить причины экстремизма в Японии в XX в.: социально-психологическая нестабильность японского общества, вызванная потерей этнокультурной идентичности (последствия американской оккупации и вестернизации общественной жизни); популярность «новых религий»; феномен синдзинруй – «новые люди» (поколение детей родителей, переживших оккупацию); увлечение японцев апокалиптическими идеями; эффективное пиар-сопровождение деятельности.

Традиционный подход борьбы с терроризмом в современной Японии включает тотальный «мониторинг и наблюдение». Хотя передовые технологические инструменты используются, японцы вместо того чтобы полагаться на высокотехнологичные решения, японской опыт борьбы с терроризмом основывается на человеческом факторе, в то время как Америка имеет склонность искать технологические решения национальных проблем в области технологической безопасности. Так успеху преследования террористических и экстремистских групп способствовала опора правоохранительных органов на традиционный общинный менталитет японцев, предполагающий фактически тотальную систему доносительства не только о преступлениях, но и любых случаях делинквентного поведения, «чужаках» и малейших подозрениях.

Однако и новые технологии в борьбе с терроризмом доказали свою эффективность. Так в Японии постоянно совершенствуют и видоизменяют меры пограничного контроля, а также иммиграционной политики для борьбы с терроризмом. Специальные подразделения блокируют киберпреступность, отслеживают любую гипотетическую возможность использования оружия массового поражения (особенно химического и биологического), которые могут оказаться у террористов. Предпринят и ряд практических шагов по созданию законодательной базы для «полноценного реагирования» Японии на «новые вызовы и угрозы национальной безопасности». В частности, борьба с

терроризмом была возведена в ранг проблемы обеспечения безопасности Японии. В кратчайшие сроки были разработаны и приняты в октябре 2001 г. законы и поправки к существующим законам, создавшие правовую основу для самостоятельных и коллективных действий Японии в борьбе с международным терроризмом: Закон об особых мерах против террора, поправки к Закону о силах самообороны и Закону об управлении по безопасности на море.

Начиная с террористических атак «11 сентября» Японское правительство переориентировалось на задачу уничтожения международного терроризма, в том числе обеспечения помощи азиатским странам, которые не имеют возможностей для принятия соответствующих мер по борьбе с терроризмом. На основании данной политики, Япония предпринимает действия и меры по «наращиванию потенциала» в следующих шести приоритетных областях: иммиграция, авиационная безопасность, таможенное сотрудничество, экспортный контроль, правоохранные органы, антитеррористическое финансирование. По этим направлениям Правительство Японии финансирует специальную программу по обучению специалистов стран АТР. И начиная с 2003 г. ежегодно в Японии проходят стажировку по указанным программам десятки представителей правоохранных органов стран АТР. Цель проекта заключается в содействии наращиванию потенциала стран АТР за счет участия чиновников из министерств и ведомств, ответственных за политику и координацию в области борьбы с терроризмом и кризисным регулированием, а также обеспечение их знаниями и опытом, необходимыми для планирования, разработки и координации политики по вопросам международного сотрудничества по борьбе с терроризмом.

Япония активно использует и двустороннее сотрудничество в АТР. Так, используя Азиатский банк развития, финансируемый японским правительством, Япония обеспечивает помощь странам АТР в целях выработке мер по борьбе с отмыванием денег, разработке системы мониторинга и планирования учебных курсов для должностных лиц в соответствующих учреждениях.

**В.А. Номоконов**

*Профессор кафедры уголовного права и криминологии  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета д.ю.н.*

## **РОССИЙСКИЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ\***

### **RUSSIA'S ATTEMPTS IN COMBATING CRIMINAL ORGANIZATIONS**

Специфика проблемы борьбы с организованной преступностью в России заключается в том, что, в силу разных причин, это опасное явление продолжает развиваться и разрушать государственные устои, распространяться через государственные границы, не встречая адекватного противодействия.

В самой криминальной среде отчетливо проявилось новое опасное свойство – организованность в виде организованной преступности (ОП). Это для России в настоящее время представляет острейшую и масштабную социальную и политическую проблему. Во многом это связано с тем, что названное опаснейшее явление приобрело в последние годы транснациональный, глобальный характер. Международное сообщество отреагировало на угрозу в 2000 г. Конвенцией против транснациональной организованной преступности.

Если попытаться теоретически суммировать известные признаки организованной преступности, то, на мой взгляд, последняя может быть определена как *сплочение (консолидация) преступной среды* в целях извлечения сверхдоходов (криминального капитала) посредством создания устойчивых организационных структур – «преступных предприятий» (организованных групп, преступных организаций) путем: (а) перерождения государственных структур и/или (б) создания криминальных образований, с помощью подкупа (коррупции), психического и физического насилия, устранения конкурентов и т.п., и

---

\* Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, Государственное задание на выполнение НИР 29.763.2014/К.

имеющее своим последствием вытеснение или подмену государства и его функций.

К ОП как социальному явлению в широком смысле следует относить всю совокупность организованных преступных формирований, имея в виду как «нижние», так и ее «верхние этажи» в виде сплочения группировок в единое управляемое и координируемое криминальное пространство, т.е. организованные группы, преступные организации и преступные сообщества.

В УК РФ феномен организованной преступности отражён, прежде всего, в ст. 35, которая определяет понятие организованной преступной группы. Речь идет об устойчивой группе лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений. «Преступное сообщество» (ПС) и «преступная организация» (ПО) употребляются как синонимы, что, как полагают многие специалисты, не соответствует криминологическим реалиям.

В ст. 35 УК преступное сообщество определено как структурированная организованная группа или объединение организованных групп, действующих под единым руководством, члены которых объединены в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды. Мы обращаем внимание на явное несовершенство новой редакции названной статьи и ее несогласованность со ст. 210 УК. Произошло необоснованное сужение круга тяжких и особо тяжких преступлений, которые совершают преступные сообщества, неясна правовая оценка преступных организаций, создаваемых в иных целях и т.д.

Что касается современного состояния ОП как в мире, так и в России, то его трудно оценить в силу чрезвычайно высокой латентности этого явления. По состоянию на 1 января 2015 года в органах внутренних дел под наблюдением находилась 181 ОПГ численностью 4,4 тысячи участников. Годом ранее таких формирований числилось более 200, а в их состав входили более пяти тысяч участников. В кругу интересов криминальных структур, а также авторитетов уголовно-преступной среды по-прежнему находятся торговля наркотиками,

оружием, нелегальный автобизнес, рейдерство. В последние годы усиленное внимание преступных формирований вызывают также закупки для государственных и муниципальных нужд, топливно-энергетический комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство. Всего в 2014 году раскрыто почти 13,8 тысячи преступлений, совершенных ОПГ (-20% к прошлому году). Пресечена деятельность около 8,4 тысячи лидеров и активных участников организованных групп, более тысячи участников этнических преступных групп, которым инкриминировано около двух тысяч преступных эпизодов.

По данным МВД России, в 2006 году по ст. 209 УК РФ зарегистрировано 432 преступления, в 2007 году – 348, в 2008 году – 262, в 2009 году – 231, в 2010 году – 184, в 2011 году – 183, в 2013 году – 233, в 2014 году – 182. По ст. 210 УК РФ регистрировалось соответственно с 2006 по 2014 годы 255, 337, 325, 247, 172, 172, 202, 251, 255 преступлений. Приведённые цифры в силу высокой латентности организованной преступности не претендуют на адекватное отражение реальной картины, поэтому мы лишь примем их к сведению без специального комментария.

Многими криминологами отмечалось, что российская организованная преступность последнего десятилетия XX века, наряду со многими общими чертами, свойственными организованной преступности вообще, имеет и существенные отличия. Так, в России подчас нельзя отличить законное и незаконное предпринимательство, легальную и теневую деятельность. Произошло привыкание к незаконному, к «заказным» убийствам, существованию преступных организаций, вымогательским «крышам», рейдерским захватам, воровскому жаргону, сборищам авторитетов преступного мира. Можно наблюдать и лояльное отношение значительной части молодежи к занятию проституцией, потреблению наркотиков и т.д. Все эти перечисленные элементы несет в себе организованная преступность.

Существенной особенностью российской организованной преступности является ее доминирование в экономике страны. Вместе с тем в настоящее время криминализация экономики происходит в тесной взаимосвязи с процессом криминализации власти. К числу ос-

новых способов проникновения организованной преступности в политическую сферу относятся: выдвижение своего кандидата на выборах в законодательные и исполнительные органы власти, финансовая и иная поддержка сторонних кандидатов с целью дальнейшего использования, подкуп членов избирательных комиссий, а также государственных и муниципальных служащих. Кроме того, нельзя не учитывать возможность воздействовать на неугодных государственных и политических деятелей с помощью методов уголовного террора, подразумевающих их физическое устранение или устрашение. Целями проникновения криминала во власть являются лоббирование интересов в экономике и доступ к бюджетным средствам, легальный выход на международную арену и защита от уголовного преследования.

Оценивая состояние борьбы с организованной преступностью, следует отметить, что принимаемые меры в целом явно неадекватны складывающейся криминальной ситуации. Высокой остается латентность этого вида преступлений, далека от совершенства оперативно-розыскная деятельность, сказывается еще недостаточный профессионализм сотрудников по документированию преступной деятельности организованных групп и преступных сообществ. Не в полном объеме отвечает требованиям сегодняшнего дня и уровень взаимодействия оперативных и следственных подразделений.

Начиная с 2009 г., отмечается тенденция сокращения числа раскрытых и расследованных преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами. По итогам прошедшего (2014) года их количество уменьшилось на 20,3 % (с 17 266 до 13 759), а за последние пять лет более чем вдвое (в 2009 году – 31 643) .

Сегодня становится очевидной необходимость принятия и осуществления дополнительного комплекса мер по противодействию организованной преступности, направленных, прежде всего, на выявление и устранение причин и условий, порождающих организованную преступность.

Также в настоящее время необходим комплексный анализ и постоянный мониторинг состояния организованной преступности для выра-

ботки на этой основе адекватных мер противодействия. Требуется совершенствования и развития правовая база борьбы с ОП и коррупцией.

Сегодня вновь обсуждается проблема принятия соответствующего Федерального закона о борьбе с организованной преступностью. Работа над указанным законом, как известно, была в свое время проделана межведомственной рабочей группой под руководством проф. А.И. Долговой. Проект отразил назревшие социальные потребности иного, качественно нового подхода в борьбе с организованной преступностью в России с учетом сложившихся криминальных реалий и в этом отношении носит радикальный характер. Он учел новейшие научные разработки и рекомендации в этой области, данные уголовной статистики и правоприменительной практики, многочисленные предложения теоретиков и практиков. Однако о его дальнейшей судьбе, к сожалению, ничего не известно также, как и о каких-либо альтернативных вариантах.

Специфика ОП, в которой функции непосредственного совершения преступлений отделены от организационно-управленческих, глубина ее проникновения в общество, широкие масштабы распространения настоятельно диктуют необходимость принципиально новых правовых подходов. Новые криминологически значимые реалии потребовали новых законодательных решений. К ним относятся комплексные специальные законы, которые, развиваясь и дополняясь, возможно, образуют в дальнейшем новые нетрадиционные отрасли законодательства: антикоррупционного и по борьбе с организованной преступностью.

В марте 2013 г. в Государственной Думе, были приняты важные решения о необходимости принятия кардинальных мер по повышению эффективности действующего в РФ механизма противодействия преступлениям, совершаемым организованными преступными формированиями. К сожалению, эти решения пока не реализованы.

Так, ст. 210 появилась в новом УК после достаточно острой борьбы среди теоретиков, практиков и законодателей. Длительное время многие оспаривали необходимость и целесообразность установления наказуемости самих непосредственно действий по созда-



нию преступной организации или преступного сообщества безотносительно к тем конкретным преступлениям, которые впоследствии должны были совершить эти криминальные формирования. Ни для кого не секрет, что в настоящее время в России наиболее влиятельные лидеры преступных сообществ и организаций сами лично в конкретных преступлениях не участвуют и остаются за пределами досягаемости уголовного закона.

Диспозиция ст. 210 УК (в новой редакции 2009 г.) дополнена такими формами преступных деяний, как координация преступных действий, создание устойчивых связей между различными самостоятельно действующими организованными группами, разработка планов и создание условий для совершения преступлений такими группами или раздел сфер преступного влияния и преступных доходов между ними, совершенные лицом с использованием своего влияния на участников организованных групп, а равно участие в собрании организаторов, руководителей (лидеров) или иных представителей организованных групп в целях совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

Все же, несмотря на определенные шаги в направлении оптимизации уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за преступную деятельность в составе ОПГ, нельзя пока утверждать, что уголовно-правовая основа борьбы с организованной преступностью в России вполне достаточна.

В числе неотложных мер по исправлению сложившейся ситуации находится восстановление конфискации в системе наказаний. По мнению многих ученых и практиков, конфискация необходима как дополнительная мера наказания за тяжкие наркопреступления, организацию преступного сообщества и совершение террористического акта. Исключение из Уголовного кодекса такого вида наказания, как конфискация имущества, снизило превентивную роль уголовного закона в борьбе с организованной преступностью, а установленные штрафные санкции не всегда в полном объеме могут обеспечить конфискацию доходов, полученных от преступной деятельности.

Объективная оценка характера и масштабов угроз, которые несет в себе оргпреступность в России, делает необходимым поиск, в

числе прочего, и *качественно новых правовых средств борьбы* с этим чрезвычайно опасным явлением.

Следующий шаг, по всей видимости, должен сделать законодатель, расширив и круг субъектов преступления в этой сфере за счет юридических лиц. Напомним, что в ст. 10 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности речь идет об ответственности юридических лиц «за участие в серьезных преступлениях, к которым причастна и организованная преступная группа». Аналогичная рекомендация относительно введения уголовной ответственности юридических лиц содержится и в Конвенции ООН против коррупции.

Организованная преступность в России – феномен, который в силу исключительной опасности и возрастающего влияния на экономическую и политическую жизнь страны объективно требует хотя и не чрезвычайных, но все же достаточно жестких особых мер, в том числе и уголовно-процессуальных.

**Л.И. Романова**

*Профессор кафедры уголовного права и криминологии  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета, д.ю.н.*

## **ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С СОВРЕМЕННЫМ ТЕРРОРИЗМОМ И ЭКСТРЕМИЗМОМ**

### **PROBLEMS OF COMBATING MODERN TERRORISM AND EXTREMISM**

Многие политические, экономические, социально-нравственные и иные явления в современной России развиваются под влиянием международных процессов, которые определяют выстраивание новых отношений с национальными государствами, современными мультикорпорациями, диктуют иные требования к перераспределению мировых ресурсов, сфер влияния, переосмысливают оценку возможных угроз и систем безопасности.

Россия оказалась в центре сложнейших отношений, негативных мировых процессов. Глобализация экономики, бурное развитие науки, техники, средств связи, коммуникаций, с одной стороны, и насаждение политики силы некоторыми облеченными властью лидерами разных стран, несовпадение и переплетение интересов государств и их правителей, с другой, – делают современную жизнь людей очень хрупкой и уязвимой. Глобализация наряду с положительными моментами принесла человечеству и новые, порой трудноразрешимые проблемы. Она нередко создает почву для возникновения насильственных конфликтов, порождает противоречия, сталкивает интересы правительств и народов. В эпоху глобализации новые возможности получили современные террористы, экстремисты, националисты, религиозные фанатики и иные люди, склонные к агрессии и одержимые идеей посредством насаждения страха, унижения и применения силы навязать исключительно свое мнение в решении спорных вопросов, обустроить жизнь по своему видению. Данная категория людей, которая слишком часто и открыто де-

монстрирует нетерпимость, применяет физическое и психическое насилие по отношению ко всем тем, кто является представителем другой национальности, имеет иную веру, исповедует «чужую» религию, отличается своей идеологией, культурой, взглядами, воззрениями, другим восприятием мира, своеобразным укладом и образом жизни. В современном мире многие негативные социальные процессы, к которым, прежде всего, относятся терроризм, экстремизм, этнический и территориальный сепаратизм, национализм, религиозная нетерпимость, чрезвычайно обострились, получили крайне отрицательную характеристику, приобрели невиданные масштабы, что превратило их в явления, реально угрожающие безопасности как отдельным государствам, так и мировому сообществу в целом.

Вся история развития человечества сопровождалась кровавыми конфликтами, противостоянием народов и государств, большим количеством разрушительных и кровопролитных войн. Нетерпимость ко всему чужому (а значит, непонятному и непринятому), страх перед неизвестностью по сути своей на протяжении столетий правил людьми, живущими на планете Земля. Враждебность, агрессивность, гнев, ненависть, возникающие между людьми различной национальности или вероисповедания, в конце концов достигали своей критической массы и перерастали во все сметающие на своем пути войны. Гибли народы, уходили в небытие целые цивилизации, исчезали нации, неоднократно перекраивались границы государств.

В недалеком прошлом российского государства тоже было достаточно много фактов проявления насилия, национализма, экстремизма, религиозного фанатизма, нередко выражающегося в диктате деструктивных сект, отличающихся враждебным, крайне агрессивным отношением к людям, вплоть до уничтожения инакомыслящих, подавления их воли и даже подведения их к мысли на самоуничтожение. С другой стороны, в истории России ярко высвечивается и такая крайность, которая выражалась в государственном запрете веры как таковой и расправы над неугодными власти людьми. Следствием подобной политики явилось повсеместное разрушение храмов, физическое истребление религиозных деятелей и служителей культа, раз-

грабление церквей, уничтожение культовых ценностей, являющихся частью национального достояния, проведение массовых чисток и репрессий. Нерешенные и длительное время не решаемые властью проблемы политического, экономического, идеологического, социального и иного характера нередко создавали благодатную почву для террористических и экстремистских проявлений по национальным и религиозным мотивам.

Современные акты международного и межгосударственного терроризма и экстремизма характеризуются многоликостью, они проявляются на разных уровнях, имеют многочисленные формы, определяются различными признаками и свойствами. Отличительные черты и критерии позволяют не только понять глубинную суть терроризма и экстремизма, но и определить их масштабы, уровень распространенности, выявить способность к перерождению в новые более опасные виды, например, кибертеррор или киберэкстремизм, наркотеррор, сепаратистский экстремизм, молодежный (скинхедский) экстремизм.

Терроризм и экстремизм объединяет то, что оба эти негативные явления тесно взаимосвязаны между собой, обязательно сопряжены с насилием над конкретными людьми и обществом в целом, стремлением посредством насаждения страха, добиться подавления воли, беспрекословного подчинения, достижения своих целей. Мотивация, определяющая современный терроризм и экстремизм, может быть связана с политическими, религиозными, идеологическими, национальными, расовыми и иными представлениями отдельных лиц или групп людей.

Терроризм – это, прежде всего, преступление, а террор – способ действия любого субъекта (государства, организации, физического лица) с использованием силы, угрозы, возбуждения сильного страха (ужаса), возникающего как реакция на действие террористов, позволяющего держать население в неуверенности, – это своеобразное проявление власти над обществом в целом<sup>1</sup>.

Как правило, террористы и экстремисты при совершении насилия прикрываются высокими политическими или религиозными целями.

---

<sup>1</sup> См.: Овчинников В.Г. Терроризм: Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе. СПб, 1998. С. 6; Ольшанский Д.В. Психология терроризма. СПб, 2002. С. 17.

Они всячески стремятся не только посеять страх, ужас, панику, безысходность у людей, вызвать у них постоянное чувство боязни за жизнь, но и как можно дольше удерживать это психологическое напряженное и эмоционально-нервное состояние. Главная цель, к которой стремятся террористы и экстремисты, – это подорвать и подавить волю людей, сломать и растоптать личность. И когда цель достигнута, то проще решаются задачи подчинения диктату, злой воле, насаждения своих взглядов, навязывания искаженных принципов, требования полного подчинения и беспрекословного выполнения приказов.

Причем свои злодеяния, применение физической силы, совершение актов расправы над невиновными людьми, включая детей, женщин, стариков, террористы и экстремисты, как правило, всегда оправдывают, ссылаясь на волю «всевышней власти», прикрываясь надуманными «справедливыми» намерениями, замешанными на религиозном фанатизме, национализме, которые в основе очень часто построены на корысти, ненависти, мести, зависти и иных неизменных внутренних побуждениях. Проявления терроризма и экстремизма всегда выходят за рамки разумного, изначально пренебрегают чувством меры, не поддаются логическому объяснению, выстроены на ненависти к людям. Скрывая истинные намерения на насильственное свержение действующего строя, подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной, религиозной вражды, они нередко причисляют себя к борцам с «неверными», с западной культурой и западными ценностями, глобализацией в целом.

К сожалению, уроки истории не всегда и в полной мере воспринимаются людьми, живущими в настоящее время. Это ярко прослеживается по последним событиям, происходящим в Египте, Иране, Алжире, Израиле, Ливии, Сирии и других странах Востока. Трудно понять мотивацию лидеров, которые стремятся вернуть население XXI века во времена дикости, средневековья и религиозного мракобесия. Так, например, современные мятежники в Сирии требуют ввести законы шариата, следуя за Ираном, который установил их у себя в 1979 г. Согласно шариату – первому своду законов VII-XII вв. – в настоящее время следует вернуться к наказаниям в виде: 100 ударов

плетью за связь неженатой пары, отсечение руки за воровство, публичную казнь через повешение, побивание камнями, 80 ударов палками за употребление алкоголя. Пример Ирана оказался заразительным и для новой власти в Египте, которая после свержения президента Хосни Мубарака, следуя шариатским требованиям, объявила о своем желании ввести «исламский дресс-код» для туристов с запретом мини-юбок, шортов и рубашек с коротким рукавом<sup>1</sup>.

Специалисты отмечают, что в последнее время религиозная экспансия на территорию России со стороны других государств привела к значительному росту новых, ранее не известных религиозных движений. К числу их можно отнести конфессиональные образования, деструктивные общины, тоталитарные секты, для прикрытия декларирующие общечеловеческие позитивные ценности, привлекающие такими звучными названиями, как «Международный фонд помощи и дружбы», «Христиане мира за единство и социальные действия», «Международный фонд образования», «Фонд Новой Святой Руси» и т.п. Религиозное сознание, навязанное данными тоталитарными объединениями, постепенно формирует религиозную идеологию (доктрину), которая провозглашает главным смыслом жизни экстремистские цели и полное отрицание иных идей и верований<sup>2</sup>.

Страх перед терроризмом, экстремизмом, другими насильственными преступными проявлениями рассматривается как один из факторов социального неблагополучия, и его наличие или отсутствие влияет на качество жизни населения и на отношения внутри сообщества. Страх заставляет людей быть пленниками своих домов, нарушает отношения внутри сообщества и затрудняет реализацию других человеческих прав, он также позволяет отвлечь внимание общественности от других социальных проблем, перевести его на поиск внешних и внутренних врагов и источников страха<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Зотов Г. Воскрешение бен Ладена. «Арабская весна» превратилась из сказки в фильм ужасов // Аргументы и факты. № 39. 2011. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Тамаев Р.С. Экстремизм и национальная безопасность: правовые проблемы. М.: ЮНИТИ–ДАНД: Закон и право. 2009. С. 31-35.

<sup>3</sup> См. подробно: Романова А.В. Социальные последствия страха перед преступностью в современном обществе: дисс. ...канд. социол. наук. Владивосток, 2005.

Особую опасность в последние годы представляют попытки террористов и экстремистов расширить свою социальную базу за счет молодежи. В этих целях иностранные эмиссары организуют для молодых российских граждан обучение в зарубежных исламских центрах. По оценкам экспертов, тысячи российских граждан обучается в исламских учебных заведениях Алжира, Турции, Сирии, Саудовской Аравии, Катара, Иордании, Египта, Туниса, Пакистана, Малайзии и других стран арабского мира, которые, пройдя подготовку в духе чуждых российскому исламу установок, после возвращения служат проводниками исламского экстремизма и радикализма<sup>1</sup>.

Многоликость терроризма и экстремизма в прошлом и их мутация в обозримом будущем наводят на мысль, что борьба с этим злом – дело всего человечества, вне зависимости от расовой, религиозной, социальной принадлежности<sup>2</sup>.

Борьба и эффективное противодействие современной глобальной угрозе от терроризма, экстремизма, этнического и территориального сепаратизма, национализма, религиозной нетерпимости, криминального наркотизма, организованной насильственной преступности и других подобных негативных социальных явлений возможна только при консолидации всех здоровых сил мирового сообщества, поиска новых путей в выборе средств и сил, выстроенных на основе международного законодательства, гарантирующего международный правопорядок, безопасность жизнедеятельности любого народа и государства, права и свободы любого гражданина.

---

<sup>1</sup> См.: Зорин В.Ю. Проблемы противодействия вызовам религиозного экстремизма в Российской Федерации // Право и безопасность. № 1 (10). 2004. С. 21.

<sup>2</sup> См.: Назиров Давлятходжа. Проблемы терроризма, религиозного экстремизма и пути их преодоления. автореф. дис. докт. философ. наук. Душанбе, 2009. С. 46.



**Н.Г. Щербина**

*Профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Российской таможенной академии, Владивостокский филиал*

**В.Н. Ница**

*Аспирант кафедры уголовного права и криминологии  
Юридической школы  
Дальневосточного федерального университета*

## **ВОЗМОЖНОСТИ КООРДИНАЦИИ УСИЛИЙ ГОСУДАРСТВ В ХОДЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ ТЕРРОРИЗМУ**

### **LAW ENFORCEMENT IN CASES OF COMBATING EXTREMISM AND TERRORISM**

Весь мир внимательно следит за военной операцией Российской Федерации в Сирии по просьбе законного правительства данного государства, и оценки этих действий разнятся от сдержанно позитивных до крайне отрицательных и даже провокационных по сути. Но мало кто в своей оценке при этом озабочен правомерностью действий Вооружённых сил России с точки зрения норм международного права, сбиваясь на оценку политическую или чисто эмоциональную, не подкреплённую правовыми аргументами.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»<sup>1</sup> прямо указано, что правовую основу противодействия терроризму в Российской Федерации составляют, кроме Конституции РФ и специальных федеральных законов о противодействии терроризму и экстремистской деятельности, общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры Российской Федерации. Следовательно, эффективность противодействия России междуна-

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2012. 17 фев.

родному терроризму во многом зависит от координации усилий в этой области с другими заинтересованными государствами на основе указанных норм и принципов. При этом речь идёт не только и не столько о координации военной операции, хотя и это чрезвычайно важно в сложившейся ситуации, сколько о согласованном применении имеющихся и коллективной выработке новых норм в рамках международного права и национального законодательства с помощью созданных ранее механизмов и структур, включая ООН и другие международные межправительственные организации.

Как правило отмечает профессор И.П. Блищенко, в компетенцию международных организаций в данной сфере сотрудничества входит не только содействие государствам-участникам в заключении международных договоров и соглашений по борьбе с международной преступностью, но и выработка общих международных стандартов предупреждения преступности, преследования и наказания за совершение преступлений международного характера<sup>1</sup>.

В 2005 г. Советом Европы были приняты три новые конвенции, направленные на предупреждение терроризма, на борьбу с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма, на пресечение торговли людьми. Российские делегации, в состав которых входили представители МИД России, внесли существенный вклад в разработку по линии СЕ этих важных антикриминальных инструментов. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма инициирована Россией и ратифицирована ею первой в мае 2006 г.

Так, принимая во внимание мощный криминогенный потенциал террористической пропаганды, Конвенция Совета Европы «О предупреждении терроризма», принятая в Варшаве 16 мая 2005г., обязала участвующие в ней государства установить в рамках своего внутреннего законодательства уголовную ответственность за публичные призывы к совершению террористических преступлений, после чего Российская Федерация, один из участников Конвенции, приняла Федеральный закон от 6 марта 2006г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», и

---

<sup>1</sup> См.: Международное уголовное право / И.П. Блищенко, Р.А. Каламкарян, И.И. Карпец и др. М.: Наука, 1995. С. 141.

включила в свой Уголовный кодекс ст. 205.2 «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма», под которую, очевидно, подпадают недавние действия украинского политического деятеля, внештатного советника Министра внутренних дел Украины, депутата Верховной Рады Украины VIII созыва А.Ю. Геращенко, который призывал публиковать на специально созданном сайте «Миротворец» адреса и другие данные российских лётчиков для расправы над ними бойцами ИГИЛ по законам шариата<sup>1</sup>. Все это происходит на фоне выполнения Российскими вооружёнными силами боевых задач в Сирии. В ответ Следственный комитет России возбудил против Геращенко уголовное дело.

На рассмотрение Комиссии ООН выносятся значимые вопросы международного антикриминального сотрудничества, включая противодействие различным проявлениям транснациональной оргпреступности, коррупции, терроризма, пиратства. Российская Федерация последовательно выступает за консолидацию усилий мирового сообщества при центральной координирующей роли ООН в борьбе с этими международными вызовами. Такое сотрудничество должно осуществляться в строгом соответствии с международным правом. Ответственное отношение к основополагающим принципам Устава ООН приобретает особое значение в условиях проникновения международного криминала в область социальной и экономической жизни государств и целых регионов, которое несет ощутимые угрозы их развитию и политической стабильности.

Существующая необходимость – наращивание эффективных совместных действий в целях устранения транснациональных криминальных сетей, пресечения традиционных и новых видов преступной деятельности, проникновения ее в легальные сектора экономики.

В январе 2009 г. Россия подписала Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма. Согласно данной конвенции, стороны в максимально возможной степени взаимно сотрудничают друг с другом с целью проведения расследований

---

<sup>1</sup> См.: <http://vz.ru/news/2015/10/7/771090.html>

и судебного преследования для конфискации орудий и доходов, каждая сторона принимает законодательные и другие необходимые меры, позволяющие ей удовлетворять на условиях, оговоренных в конвенции, запросы.

К механизмам для выработки согласованной политики заинтересованных государств по противодействию террористам на территории Сирии можно отнести коалицию соседних государств, предложенную Россией, куда могли бы войти не только Ирак, Иран, Турция, Иордания, но и Египет, у границ которого не раз находились формирования ИГИЛ и который в 1958-1961 гг. образовывал единое с Сирией государство, Объединённую Арабскую Республику (ОАР) и близок к ней во всех отношениях. Существует для этого и коалиция, созданная США и правомерно действующая против ИГИЛ на территории Ирака и по его просьбе, но правомерность её действий заканчивается, когда она переходит к действиям на территории независимой Сирии.

Из сказанного выше следует, что при всех политических и идеологических разногласиях заинтересованные государства могут и должны искать надёжную правовую основу для выработки согласованной политики и согласования конкретных акций в ходе противодействия международному терроризму на Ближнем Востоке, и представляется исключительно своевременным и оправданным, что Россия инициировала значительное укрепление таджикско-афганской границы с помощью Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и внесла в Совет Безопасности ООН, отвечающий за поддержание мира и безопасности во всём мире, проект резолюции о противодействии терроризму на территории Сирии<sup>1</sup>. На министерском заседании СБ ООН глава МИД РФ Сергей Лавров 30 сентября 2015 г. представил подготовленный российской стороной проект резолюции. Данный документ был внесен РФ. Он призывает страны объединить усилия, в том числе по подготовке и этого документа, чтобы все действия были скоординированы, чтобы мир выступил против данной угрозы единым фронтом. Хотелось бы надеяться, что

---

<sup>1</sup>См.: МИД: РФ надеется на конструктивный подход в СБ ООН к резолюции по борьбе с терроризмом//<http://tass.ru/politika/2329918>

указанная резолюция позволит завершить кризис на Ближнем Востоке и уничтожить корни международного терроризма, хотя, конечно, более логично было бы начинать урегулирование с такой резолюции, предваряющей и определяющей разрешение конфликта в правовом поле при нормальных политических отношениях заинтересованных государств региона и великих держав. Былая враждебность за несколько дней после выступления российского президента на генассамблее сменилась поиском прагматичных решений в отношении мировых кризисов. И даже если этот поиск идет на параллельных курсах, это вовсе не означает невозможности сближения позиций и объединения усилий в дальнейшем для решения общей задачи. Например, такой, как борьба с ИГИЛ<sup>1</sup>.

При любом развитии событий в Сирии и на Ближнем Востоке в целом сотрудничество государств по противодействию терроризма будет по-прежнему актуальным, особенно в условиях продолжения миграционного кризиса в Европе и возможной депортации из неё сотен тысяч мигрантов.

---

<sup>1</sup>См.: Вашингтон готов сотрудничать с Москвой и Тегераном: Белый дом меняет риторику// Российская газета. 2015. 1 окт.











Научное издание

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ,  
ПРАКТИКИ И ОБРАЗОВАНИЯ  
В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ**

Материалы Международной научно-практической конференции,  
посвященной празднованию 57-летия непрерывного юридического  
образования в Дальневосточном федеральном университете  
и 96-летию юридического образования на Дальнем Востоке России

*25 сентября 2015 года*

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF LEGAL SCIENCE,  
PRACTICE AND EDUCATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION**

Materials of International Scientific-Practical Conference,  
Devoted to the Celebration of the 57th Anniversary  
of Continuing Legal Education in the Far Eastern  
Federal University (FEFU)  
and 96 Years of Legal Education in the Far East of Russia

*September, 25, 2015*

Составитель

**Шишкина Ольга Евгеньевна**

В авторской редакции

Компьютерная верстка и дизайн обложки *Е.П. Давыгора*

Подписано в печать 29.12.2015.

Формат 60×84 / 16. Усл. печ. л. 17,09. Уч.-изд. л. 17,18.

Тираж 250 экз. Заказ **xx**.

Дальневосточный федеральный университет  
690950, г. Владивосток, ул. Суханова, 8

Отпечатано в типографии  
Дирекции публикационной деятельности ДВФУ  
690990, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 10