

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

№ 10 / 2018

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Госкомпечати. Рег. ПИ № ФС77-29362 от 23 августа 2007 г.

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Баранов В.М., доктор юридических наук, профессор,
Блажеев В.В., кандидат юридических наук, профессор,
Бублик В.А., доктор юридических наук, профессор,
Голиченков А.К., доктор юридических наук, профессор,
Перевалов В.Д., доктор юридических наук, профессор,
Калининченко И.А., кандидат педагогических наук,
Капустин А.Я., доктор юридических наук, профессор,
Кропачев Н.М., доктор юридических наук, профессор,
Курилов В.И., доктор юридических наук, профессор,
Суоров С.Б., доктор социологических наук, профессор,
Шевелева Н.А., доктор юридических наук, профессор,
Шишко И.В., доктор юридических наук, профессор

Главный редактор журнала:

Мацкевич И.М., доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

1-й заместитель главного редактора:

Шугрина Е.С., доктор юридических наук, профессор

Заместители главного редактора:

Свистунов А.А., кандидат юридических наук, доцент,
Субботин В.Н., кандидат педагогических наук, доцент,
Лопатин В.А., кандидат юридических наук, доцент,
Цареградская Ю.К., доктор юридических наук, доцент

Ответственный секретарь журнала:

Шенгелиа Г.А.

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

Заместители главного редактора

ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

**Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации
для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.**

КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Мацкевич И.М. Научно-педагогические работники..... 3

ПРОБЛЕМЫ АТТЕСТАЦИИ

НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

Бунова И.И. О роли ученого секретаря диссертационного
совета де-юре и де-факто..... 12

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Антонян Е.А. Особенности преподавания учебных
дисциплин «Криминология» и «Семейное право»
в процессе реализации федерального государственного
образовательного стандарта для бакалавров..... 15

ДИСКУССИОННАЯ АНТИКРИМИНАЛЬНАЯ ТРИБУНА

Скиба А.П., Ковш А.В., Мяханова А.Н. Виды наказаний
и их содержание по Уголовному кодексу Корейской
Народно-Демократической Республики (сравнительно-правовой
анализ с отдельными нормами российского законодательства)..... 20

ДИСКУССИОННАЯ ЦИВИЛИСТИЧЕСКАЯ ТРИБУНА

Степанова Е.Е. Актуальные вопросы заключения контрактов
на оказание преподавательских услуг физическими лицами
по Закону о контрактной системе..... 24

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Жоженников О.А. О некоторых аспектах формирования
структуры органов местного самоуправления..... 28
Ситник А.А. Регулирование и контроль за обращением
виртуальных валют в США на уровне штатов..... 32

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Шугрина Е.С. Некоторые особенности правового статуса главы
муниципального образования в материалах судебной практики..... 37

Требования к авторам журнала

«Юридическое образование и наука»
по оформлению научных статей..... 48

Плата с авторов за публикацию статей
не взимается.

Центр редакционной подписки:

Тел./факс: (495) 617-18-88

Адрес редакции / издателя:

115035, Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7.
Тел./факс: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8.
Печать офсетная.
Физ. печ. л. 6,0.
Усл. печ. л. 6,0.
Общий тираж 2000 экз.

Полная или частичная перепечатка
материалов без письменного разрешения
редакции преследуется по закону.
Подписка по России:
Каталог «Роспечать» — инд. 47641,
а также через www.gazety.ru
ISSN 1813-1190
Подписано в печать 11.09.2018.
Номер вышел в свет 03.10.2018.

LEGAL EDUCATION AND SCIENCE

No. 10 / 2018

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE STATE PRESS COMMITTEE. Registration PI No. FC77-29362 August 23, 2007.

Founder: Jurist Publishing Group

Editorial Board:

Baranov V.M., doctor of juridical sciences, professor,
Blazheev V.V., candidate of juridical sciences, professor,
Bublik V.A., doctor of juridical sciences, professor,
Golichenkov A.K., doctor of juridical sciences, professor,
Perevalov V.D., doctor of juridical sciences, professor,
Kalinichenko I.A., candidate of pedagogical sciences,
Kapustin A.Ya., doctor of juridical sciences, professor,
Kropachev N.M., doctor of juridical sciences, professor,
Kurilov V.I., doctor of juridical sciences, professor,
Surovov S.B., doctor of sociological sciences, professor,
Sheveleva N.A., doctor of juridical sciences, professor,
Shishko I.V., doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief of the Journal:

Matskevich I.M., doctor of juridical sciences, professor,
Honored Worker of Science of the RF

First Editor in Chief:

Shugrina E.S., doctor of law, professor

Deputy Editors in Chief:

Svistunov A.A., candidate of juridical sciences,
assistant professor,
Subbotin V.N., candidate of pedagogical sciences,
assistant professor,
Lopatin V.A., candidate of juridical sciences,
assistant professor,
Tsaregradskaya Yu.K., doctor of juridical sciences,
assistant professor

Executive Editor of the Journal: Shengelya G.A.

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

Deputy Editors in Chief of Jurist Publishing Group:

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for publication of results of doctoral and candidate theses.

Authors shall not pay for publication
of their articles.

Editorial Subscription Centre:

Tel./fax: (495) 617-18-88 (multichannel)

Address publishers / editors:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035.
Tel./fax: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya,
Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing.

Printer's sheet 6,0.

Conventional printing sheet 6,0.

Circulation 2000 copies.

Complete or partial reproduction
of materials without written permission
of the editorial office shall be prosecuted
in accordance with law.
Subscription in Russia:
Rospechat' — 47641, www.gazety.ru
ISSN 1813-1190
Signed for printing 11.09.2018.
Issue was published 03.10.2018.

EDITORIAL

Matskevich I.M. Academic Staff 3

ISSUES OF ATTESTATION OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL

Bunova I.I. On the Role of the Dissertation Board Academic
Secretary De Jure and De Facto 12

EDUCATIONAL POLICY

Antonyan E.A. Peculiarities of Teaching Criminology
and Domestic Relations Academic Disciplines within
the Process of Implementation of the Federal State
Educational Standard for Bachelors 15

DISCUSSION ANTI-CRIMINAL TRIBUNE

Skiba A.P., Kovsh A.V., Myakhanova A.N. Type of Punishments
and their Contents According to the Criminal Code of Democratic
People's Republic of Korea (Comparative Legal Analysis
with Some Norms of the Russian Legislation) 20

DISCUSSION CIVIL LAW TRIBUNE

Stepanova E.E. Current Issues of Making Contracts
for Teaching Services with Natural Persons Pursuant
to the Contractual System Law 24

DISCUSSION TRIBUNE OF STATE LAW

Kozhevnikov O.A. On Some Aspects of Establishment
of the Structure of Local Self-Governing Bodies 28
Sitnik A.A. Regulation and Control of Virtual Currencies
Circulation in the USA at the Level of States 32

DISCUSSION TRIBUNE OF LEGAL RESEARCH

Shugrina E.S. Some Peculiarities of the Legal Status of the Head
of a Municipal Entity in the Materials of Judicial Practice 37

Requirements to the authors of the Legal Education
and Science journal on formatting of scientific articles 48



DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-3-11

Научно-педагогические работники

Мацкевич И.М.*

Цель. Анализ правовых категорий, связанных с подготовкой и аттестацией научно-педагогических работников в науке и системе высшего образования в России и во всем мире, позволяющих говорить о достоинствах и недостатках существующей системы и ее государственной характеристике, а также о сложившейся неформальной структуре, на постоянной основе оспаривающей правильность присуждения ученых степеней. **Методология:** диалектика, дедукция, анализ, синтез, сравнительный правовой метод, метод системного исследования. **Выводы.** 1) Существующая система продвижения баз цитирования Web of science and Scopus однобока и порочна; 2) юридическая техника составления нормативных правовых актов, посвященных подготовке и аттестации научно-педагогических работников, нуждается в существенной корректировке; 3) научно-педагогических работников следует ранжировать по различным основаниям; 4) необходимо усилить и формализовать роль ВАК; 5) понятия заимствования и компиляции при рассмотрении диссертаций следует заменить простым словом — списывание. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование может быть полезно студентам, аспирантам, магистрам, представителям профессорско-преподавательского состава и ученым, а также всем, кому безразлична подготовка научно-педагогических работников и их аттестация.

Ключевые слова: диссертация, диссертационный совет, высшая аттестационная комиссия, министерство, аттестация, заимствования, компиляция, рейтинг, репутация, подготовка, научно-педагогический работник, профессорско-преподавательский состав.

Academic Staff

Matskevich I.M.**

Purpose. To study the issues of training and attestation of scientists, to analyze the legal concepts, to compare the training system of scientists in Russia and in the world, to consider the informal system about challenging the results of awarding academic degrees that has developed in Russia in recent years. **Methods:** dialectics, deduction, analysis, synthesis, comparative legal method, system research method. **Results.** 1) The existing Web of science and Scopus promotion system in Russia should not be considered universal; 2) the legal technique of compiling normative legal acts on the preparation and certification of scientists needs to be improved; 3) scientists should be ranked for different reasons and give them different preferences; 4) it is necessary to strengthen and formalize the role of the Higher Attestation Commission of Russia; 5) the concept of borrowing and compilation in the consideration of dissertations should be replaced by a simple word — cheating. **Scientific and practical significance.** Various options are proposed for solving the issues of attestation and training of scientists in Russia, both taking into account the world experience, and based on their own traditions. It is argued that world experience, as a rule, is understood as the experience of Western countries.

Keywords: dissertations, dissertation council, Higher Attestation Commission, Ministry, certification, borrowing, compilation, rating, reputation, preparation, scientific and pedagogical worker, teaching staff.

Профессор Бройер был ученый с мировым именем. Его работы в области биохимии, поражавшие своей смелостью, возбуждали споры и в то же время живейший интерес среди ученых Европы и Америки. Несколько лет тому назад, будучи старым, но еще очень бодрым человеком, он неожиданно для всех оставил чтение лекций в Берлинском университете и удалился на покой, как говорил он, избрав своим местом жительства отдаленную от центра местность, и построил себе небольшой домик на острове Фэр. Ближайшим своим друзьям он говорил, что удаляется от мирской суеты, чтобы заняться лабораторными опытами над разрешением одной задачи мировой важности. Однако в чем заключалась эта задача, он никому не говорил. «В наших университетах, — не без горечи говорил он своим друзьям, — можно работать только по шаблону. Всякая революционная научная мысль возбуждает тревогу и опасения. За вами следят ассистенты, студенты, лаборанты, доценты, корреспонденты, ректор и даже представители церкви. Попробуйте при таких условиях революционизировать науку. Вас засмеют, утопят в интригах, прежде чем вы добьетесь какого-нибудь результата. Там я свободен. О моих ошибках не узнает никто. Мой конечный успех будет говорить сам за себя». И он ушел от суеты...

Александр Беляев. Вечный хлеб. 1929 г.

* **МАЦКЕВИЧ ИГОРЬ МИХАЙЛОВИЧ**, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, профессор кафедры уголовного права и криминологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, mackevich2004@mail.ru

** **MATSKEVICH IGOR M.**, Head of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University, Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor





Что я говорил по этому поводу раньше

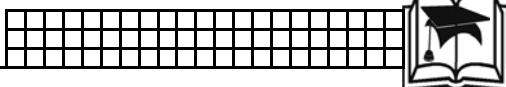
Проблемы, поднимаемые в статье, в различных аспектах рассматривались мною неоднократно, в том числе в статьях: «Проблемы подготовки научно-педагогических кадров в свете деятельности Высшей аттестационной комиссии» («Юридическое образование и наука». 2008. № 3); «Развитие отечественного юридического образования в системе мировой интеграции» («Юридическое образование и наука». 2009. № 1); «Основные недостатки в работе диссертационных советов по юридическим специальностям» («Юридическое образование и наука». 2010. № 2); «Проблемы совершенствования законодательства о подготовке научных кадров в области юриспруденции» («Актуальные проблемы нормотворчества»: сб. ст. Саратов, 2010); «О состоянии систем подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации» («Юридическое образование и наука». 2010. № 3 (совместно с Н.И. Аристером, С.И. Пахомовым, В.А. Гуртовым)); «Юридическое образование и наука (доклад в Институте повышения квалификации судей и прокурорских работников Министерства юстиции Тайваня)» («Юридическое образование и наука». 2010. № 4); «О проблеме подготовки научных кадров в юриспруденции и не только» («Юридическая наука и образование». 2011. № 4); «Практика работы и итоги работы за 2010 г. Экспертного совета ВАК при Министерстве образования и науки России по праву» («Юридическое образование и наука». 2011. № 2); «О работе экспертного совета ВАК по праву в 2011 году» («Юридическое образование и наука». 2012. № 3); «Концепция подготовки научно-педагогических кадров (кадров высшей квалификации)» («Юридическое образование и наука». 2012. № 4. С. 3–7); «Еще раз о двухуровневой системе присуждения ученых степеней» («Юридическое образование и наука». 2013. № 2); «Проблемы подготовки кадров высшей квалификации для правоохранительной системы стран постсоветского пространства (на примере России)» («Союз криминалистов и криминологов». 2013. № 1); «Международная конференция „О работе Экспертного совета ВАК по праву в 2012 году“» («Юридическое образование и наука». 2013. № 3); «Выступление на региональном совещании по приоритетным задачам совершенствования системы аттестации научных кадров» («Юридическое образование и наука». 2014. № 4); «Законодательная стратегия подготовки научных кадров высшей квалификации: полемические заметки любителя теории права» («Юридическая техника». 2015. № 9); «Опыт ФРГ в вопросах присуждения ученых степеней и званий» («Юридическое образование и наука». 2015. № 2); «Еще раз об аспиран-

туре и об аспирантах: научное эссе на заданную тему» («Юридическое образование и наука». 2015. № 3); «Проблемы юридической науки: оценка качества и перспективы преодоления» («Юридическое образование и наука». 2016. № 3. С. 6–14); «Законодательное регламентирование аспирантуры, докторантуры и соискательства: новый поиск оптимальных решений» («III Московский юридический форум»: сб. ст. и тез.; отв. ред. Л.А. Петручак. М.: Проспект, 2016. С. 90–100); «Динамика научного образования» («Юридическое образование и наука». 2017. № 4. С. 7–11).

Между тем все время возникают новые аспекты, которые требуют как минимум размышлений, а как максимум — серьезного анализа.

При этом в каких-то частях настоящей работы я неизбежно буду повторяться, потому что, как мне представляется, было бы странно, если бы я занимал одну позицию сегодня, а завтра занял бы диаметрально противоположную позицию. Поэтому повторы неизбежны и даже необходимы хотя бы потому, что не всегда люди, особенно, к сожалению, те, которые только приходят в науку, читают то, что было написано всего лишь несколько лет назад. Я был свидетелем, как научный руководитель одного аспиранта пенял тому, что тот использовал в своей работе труды ученых, датированные началом 2000-х гг., т.е. использовать труды еще более раннего периода, видимо, вовсе нельзя. Кстати, я заметил, что в юриспруденции отношение к трудам отечественных ученых какое-то своеобразное, если не сказать странное, — надо брать труды последних нескольких лет, труды советского периода вообще не брать, а вот в трудах ученых царского времени необходимо искать истину. Както при этом забывается, что многие отечественные правоведы советского времени были учениками царских профессоров-юристов, многие из которых перешли на сторону большевиков, потому что были настроены критически по отношению к царизму.

В поклонении наукометрическому фетишу некоторые руководители, в том числе вузов, буквально заставляют бойкотировать журналы, издатели которых смеют брать плату за оказание услуг по опубликованию их статей в своих журналах. В то же самое время они вынуждают ученых публиковаться в зарубежных журналах, в которых, во всяком случае во многих из них, такая плата с авторов является нормой делового оборота. Я даже не говорю, что это странно. Для меня удивительно, что большая часть здравомыслящих ученых этому прямо или косвенно потакают. Все это происходит на фоне догматических рассуждений представителей самых известных, во всяком случае в нашей стране, международных баз цитирования Scopus и Web of





Science, что они за предоставляемые услуги денег не берут. (Об этих проблемах я писал в статье «Наукометрические показатели в юриспруденции» («Юридическое образование и наука». 2017. № 9), извините, сам не знаю за что, но ссылаюсь на свою работу, как будто сам у себя краду.)

Возможно, они денег не берут, но берут, и довольно немало, представители аффилированных с ними структур.

Таким образом, мы оказываемся в очередной раз в любимой у многих из нас фантастической стране Зазеркалье, показательно тоже придуманной не у нас, но именно у нас очень популярной.

Идеалы и реалии

Посмотрите, что происходит. Отечественный ученый *должен* (я настаиваю на этом повелительном глаголе) опубликовать свою статью в одном из журналов, входящих в базы цитирования Web of Science and/or Scopus. Если он этого не сделает, то лишится многих преференций в виде выплат стимулирующего характера. Но сделать это большая, но далеко не худшая, кстати, часть отечественных ученых способна, только заплатив за посреднические услуги, спектр которых довольно широк: от перевода на английский язык их статьи до продвижения статьи в ведущих зарубежных журналах. (Только не говорите, что делается это не за деньги, как и то, что на западе победили коррупцию.)

Заплаченные за статью в зарубежном журнале деньги возвращаются ученому в виде стимулирующих выплат, определенных модным сегодня эффективным контрактом. Следовательно, деньги за статью, опубликованную в зарубежном журнале, так или иначе дает государство, поскольку речь идет, как правило, о государственных образовательных и научных организациях.

Что происходит потом? Потом государственные и образовательные организации платят государственные деньги Web of science and/or Scopus за доступ к их базам, т.е. к научным статьям отечественных ученых. Поразительно, но получается, что мы дважды финансируем две далеко не самые бедные зарубежные абсолютные коммерческие структуры.

Про соблюдение интеллектуальных прав отечественных ученых во время этого процесса лучше не говорить. Всем известна история изобретения радио отечественным ученым А.С. Поповым и итальянским физиком Г. Маркони, который во всем мире, строго говоря, считается единственным изобретателем радио. Причем в качестве передатчика Маркони применил генератор Герца, а в качестве приемника — прибор А.С. Попова.

Уже 2 июля 1897 г. Г. Маркони получил патент на свое изобретение. А.С. Попов все это время продолжал совершенствовать свой приемник, хотя впервые его возможности он продемонстрировал весной 1895 г., т.е. раньше, чем Г. Маркони, но документально это никак не зафиксировал.

Сегодня в практике защиты интеллектуальных прав российских ученых ничего не изменилось. Отечественная система права интеллектуальной собственности архаична и неповоротлива, поэтому наши идеи крадут и будут красть, ничего не давая нам взамен. Собственно говоря, поэтому воровство и называется воровством, что не предполагает никакого эквивалентного обмена.

Я вспоминаю, как в «лихие 1990-е» к нам ринулся поток западных, как я сейчас понимаю, якобы ученых, которые щедро финансировали организованные по их подсказкам конференции на интересующие их темы. Тем самым они обеспечили экономию денежных средств, выделенных представителям специальных аналитических служб, многие из которых благодаря тому, что мы сами все о себе рассказали, лишились своей работы.

После этих слов меня, естественно, сделают записным ретроградом и противником международного сотрудничества. Отвечу делом и буду продолжать развивать наше самое тесное сотрудничество с Германией, Македонией, Китаем и практически со всеми странами постсоветского пространства. (В июне 2018 г. мы провели 10-ю Летнюю школу германского уголовного права в Санкт-Петербургском государственном экономическом университете — отдельная благодарность ректору Игорю Анатольевичу Максимцеву, — в которой, кроме студентов и аспирантов Потсдамского университета (среди которых были в том числе аспиранты из Великобритании), участвовали студенты МГУ, МГЮА, ВШЭ, РГСУ, РУДН, СПбГЭУ. К слову, практически все российские профессора помогали своим студентам выступать в этой школе за счет собственных средств.)

Я сам в свое время принимал участие в финансируемых западными учеными конференциях. Работал в одном из проектов Дж. Сороса (мы издали на его деньги книгу о коррупции в России) и справедливости ради обязан признать, что многие такие проекты не просто помогали выживать, но были сами по себе интересны.

Известные ограничения на такие проекты сегодня мне кажутся избыточными, хотя то, что все подобные проекты должны проходить специальную экспертизу, а их цели подвергаться тщательному анализу, чтобы понимать, за что нам платят деньги Дж. Сорос и другие, для меня очевидно. Но почему вводя такие нужные ограничения в одном месте, мы одновременно в





другом месте вынуждаем отечественных ученых платить западным журналам деньги за передачу им собственной интеллектуальной собственности, мне непонятно.

Как непонятны мне поспешные самоограничения по мнимому самоцитированию, механической оригинальности научных статей по искусственным критериям, предложенным серией компьютерных программ под общим названием «Антиплагиат». (Было бы неплохо усилия разработчиков этих программ направить на благое дело борьбы с хакерами, которые взламывают защиту мобильных телефонов и бухгалтерию малых предприятий и потом вымогают за доступ к собственным компьютерам их владельцев немалые деньги. Но за это, видимо, много не заплатят, а создание антиплагиата — дело нехитрое, денежное и, главное — бесконечное. Антиплагиатские программы не закончатся никогда по простой причине постоянного их обновления новыми научными статьями и книгами.)

В борьбе за научную чистоту мы боремся не с проходимцами, которых действительно много (можно подумать, что в других странах их нет), а с качеством научного исследования. Ученый, особенно из числа молодых, работая над проблемой, думает о чистоте своей статьи применительно к «Антиплагиату», а не о смелости научной мысли, подкрепленной собранным эмпирическим материалом. Его научный руководитель, в свою очередь, думает о том, как бы его ученик не попался на компилировании, поэтому лучше бы, чтобы его (ученика) вовсе не было.

Нормативные критерии качества диссертационных сочинений

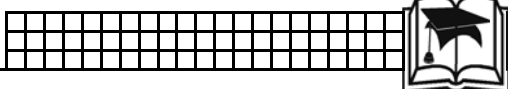
Я, конечно, утрирую, но это преувеличение подкрепляется наблюдениями за падением качества диссертационных исследований, что выразилось в принципиальном снижении уровня критериев качества кандидатской и докторской диссертаций. Если раньше кандидатская диссертация должна была быть научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, *имеющей существенное значение* (здесь и далее курсив мой. — **И.М.**) для соответствующей отрасли знаний, либо изложены научно обоснованные технические, экономические или технологические разработки, имеющие существенное значение для экономики или обеспечения обороноспособности страны, а докторская диссертация должна была быть научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как *новое крупное научное*

достижение, либо решена крупная научная проблема, имеющая важное социально-культурное или хозяйственное значение, либо изложены научно обоснованные технические, экономические или технологические решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие экономики страны и повышение ее обороноспособности (п. 8 Положения о порядке присуждения ученых степеней и званий)¹, то теперь кандидатская диссертация должна стать научно-квалификационной работой, в которой содержится *решение научной задачи, имеющей значение* для развития соответствующей отрасли знаний, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны, а докторская диссертация должна быть научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как *научное достижение*, либо *решена научная проблема*, имеющая важное политическое, социально-экономическое, культурное или хозяйственное значение, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие страны (п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней)².

Как говорится, почувствуйте разницу. Одной из целей принятия нового нормативного правового акта, посвященного присуждению ученых степеней, была разбюрократизация и демократизация связанных с этим процессов. Но почему же при этом происходит падение уровня требований к качеству диссертаций? Причем в законодательстве. Ориентируясь на запад во всем, что касается диссертаций, мы заведомо принижаем уровень наших диссертационных исследований, а потом удивляемся, почему так много компилированных работ. Извините, мы сами провоцируем молодых исследований на это. Зачем напрягаться, если достаточно решить научную задачу, имеющую значение для развития отрасли знаний. Для этого нужно всего лишь взять несколько уже защищенных диссертаций, скопировать с них содержательную часть, а в разделе «новизна» добавить пару новых фраз, — вот и решение за-

¹ Постановление Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74 «Об утверждении Единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней и званий» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 580.

² Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 30.07.2014 № 723, от 21.04.2016 № 335, от 02.08.2016 № 748, от 29.05.2017 № 650, от 28.08.2017 № 1024; с изм., внесен. Решением Верховного Суда РФ от 21.04.2014 № АКПИ14-115) // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 4883.





дачи! И ни один эксперт не скажет, что существенного значения для отрасли знаний эти пары фраз не имеют. Ведь этого не требуется! Отсюда не новые интересные работы, а перепевы старых, нередко подзабытых еще с советских времен идей. Бывает еще хуже, когда за новое диссертационное исследование выдается переводная западная работа, тоже нередко сомнительного качества. Хотя для науки и дела было бы гораздо полезнее, если бы тот, кто ее переводит, просто издал бы работу, указав, что он сделал большое дело по доставке работы до отечественного ученого. И это действительно важно, но с точки зрения наукометрии бессмысленно. Кстати, и денег за это приличных не заплатят.

Естественным следствием этих процессов стало ориентирование при ротации членов экспертных советов ВАК только на то, есть ли подозрение в том, что у этого эксперта ученики имеют так называемые некорректные заимствования или компилированные фрагменты текстов (тоже весьма специфические термины, о которых я скажу ниже).

Качество самого эксперта не просто ушло на второй план, оно перестало интересовать научное сообщество вообще. И это закономерно, при том условии, что всех лиц, защитивших диссертации, заранее обвиняют, что они свои диссертации списали. В данном случае я несколько не преувеличиваю, потому что вся процедура лишения ученой степени основана на принципе виновности ученого. В доказательство этого приведу только один пример. Что происходит с человеком, подозрения в отношении которого в неправомерном присуждении ученой степени находят подтверждение? Он ошельмован, он несет репутационные потери.

Что происходит с человеком, подозрения в отношении которого в неправомерном присуждении ученой степени не подтвердились? Он не лишился ученой степени, но он все равно ошельмован.

А что происходит с тем, кто выдвигает обвинения против человека, который не лишается ученой степени, но все равно ошельмован? Ни-че-го! И это прямо вытекает из раздела VI Положения о порядке присуждения ученых степеней, который называется «Лишение ученых степеней». В п. 77 подробно расписано то, как размещается информация о том, кого лишили ученой степени, а также о его научном руководителе, членах комиссии диссертационного совета, подписавших заключение о приеме диссертации указанного лица к защите, председателе диссертационного совета, оппонентах, давших отзыв на эту диссертацию, лице, утвердившем заключение организации, где подготавливалась данная диссертация, лице, утвердившем отзыв ведущей организации на эту диссертацию, а также о

ведущей организации, давшей этот отзыв. О том, где и как размещается информация о том, что обвинения, выдвинутые против ученого, оказались либо ложными, либо необоснованными, либо не нашли своего подтверждения, в Положении не говорится не слова, как и об ответственности тех, кто такие недобросовестные обвинения выдвинул.

Кстати, п. 66–67 Положения в действующей редакции построены таким образом, что бремя доказывания обвинений, выдвинутых против ученого, возлагается не на тех, кто их выдвигает, а на экспертный совет ВАК.

Между прочим, раздел, посвященный лишению ученых степеней, является одним из самых подробных и занимает едва ли не 1/3 нормативного правового документа. Невольно закрадывается сомнение: что *для нас важнее* — присуждать ученые степени или лишать? Если пункты, посвященные лишению ученых степеней, будут дальше корректироваться и подробно регламентироваться, то положение следует назвать положением не о присуждении ученых степеней, а Положением о лишении ученых степеней.

Разумеется, бороться с дельцами от науки необходимо, и человек, незаслуженно получивший ученую степень, должен быть наказан и даже ошельмован. В Германии, например, при определенных обстоятельствах за махинации с учеными степенями и званиями наступает уголовная ответственность. Роль научной общестственности, взвалившей на себя эту ношу, не следует принижать. Больше того, жаль, что общественных организаций, занимающихся этими проблемами мало, и жаль, что нет отечественных сайтов, на которых размещалась бы информация о случаях списывания диссертаций, о случаях подготовки диссертаций за деньги и т.п. На этих же отечественных сайтах было бы неплохо давать информацию о людях, занимающихся околонаучными интригами на постоянной основе.

Но проблема не в этом. Проблема в том, что вся эта деятельность прямого отношения к науке не имеет и не должна становиться самоцелью.

Наука, как и все, что требует позитивного решения, не может строиться на негативе. Прежде всего, позитивные подходы, предложения, направленные на решение повседневных забот ученого (научных в первую очередь и бытовых, во вторую, обязательную, очередь), могут способствовать качеству постановки и решения научных задач.

Справедливо критикуя многих ученых, писавших в «лихие 1990-е» диссертации за деньги, мало кто пытается разобраться в том, почему они это делали. Реформаторы страны тех лет до сих пор уверены, что они поступали правильно. Их не переубедить. Им все





равно, что результатами их деятельности стали тысячи уничтоженных заводов, выброшенные на улицу офисы, ликвидация уникального НИИ дизельного двигателя во Владимире, разграбление Саратовского авиационного завода и, как следствие, гибель самолетов серии ЯК. Ликвидация научно-педагогических работников как элитного сословия высшей квалификации при таких условиях была неизбежным продолжением всего того, что они делали. При этом с высоты своего административного статуса они добивали ученых нападками, что они занимаются не своим делом (подмевают улицы, торгуют ширпотребом, пишут диссертации за деньги), упрекали, что те преподают в непрестижных вузах, что их не приглашают работать за границу, а значит, они никому не нужны. Попутно по странному стечению обстоятельств их дети в это время учились в самых дорогих западных школах и университетах. Один из отечественных профессоров, обучавшийся за границей и защитивший там диссертацию, в полемике со мной в сердцах заявил мне, что только зарубежные ученые степени имеют сколько-нибудь серьезное значение, а ученые степени, полученные в России, являются профанацией и на западе не ценятся. Это тоже результат деятельности реформаторов «лихих 1990-х», именами которых сегодня называют институты.

Несколько промежуточных рассуждений

Не претендуя на роль оракула, впрочем, и ни на какую роль вообще, хотел бы тем не менее обратить внимание на несколько важных вопросов, от решения которых сегодня будет зависеть будущее отечественной науки, а значит, будущее каждого человека, живущего в нашей стране, как и будущее самой страны.

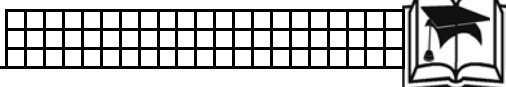
1. Самостоятельность присуждения ученых степеней.

Полагаю, что многовариантность при подготовке и защите диссертаций — это правильное направление. Но меня смущает отсутствие механизмов решения этого направления. Когда я на это как-то обратил внимание в дискуссии, мне ответили, что практика все расставит по своим местам. Я это слышал в начале «лихих 1990-х» гг., когда реформаторы говорили, что рыночная экономика расставит все по своим местам, и знаю, к чему это привело. Неслучайно о практике, расставляющей все по своим местам, мне говорил молодой коллега, для которого «лихие 1990-е» прошли, скорее всего, относительно благополучно.

Посмотрим, какие вопросы ставятся руководителями образовательных и научных организаций, которые получили право самостоятельного присужде-

ния ученых степеней: 1) какие способы представления диссертации предусматривает новый порядок; 2) будет ли сохранена предзащита; 3) сколько необходимо публикаций для членов действующего диссертационного совета (из перечня ВАК и международных баз цитирования), сколько из них может быть написано в соавторстве; 4) сколько необходимо публикаций для доктора наук, для кандидата наук, сколько из них может быть написано в соавторстве; 5) кто рассматривает диссертацию и принимает решение о присуждении ученой степени; 6) нужно ли менять процедуру защиты для лиц с ограниченными возможностями; 7) на каких языках должна проходить защита и кто оплачивает перевод; 8) нужна ли счетная комиссия и протокол счетной комиссии и сколько человек должно войти в счетную комиссию, как будет голосовать член диссертационного совета, принимающий участие в его работе дистанционно; 9) нужна ли ведущая организация; 10) сколько нужно оппонентов; 11) может ли быть одинаковое количество оппонентов у соискателей ученой степени доктора наук и кандидата наук; 12) нужна ли стенограмма заседания диссертационного совета и нужна ли видеозапись; 13) нужен ли автореферат; 14) возможно ли создание диссертационного совета только для защиты кандидатских диссертаций, состоящего из докторов наук и кандидатов наук, в том числе Ph. D.; 15) сколько необходимо вводить в состав диссертационного совета с правом решающего голоса докторов наук, если защита проходит на стыке двух специальностей; 16) может ли диссертационный совет направлять диссертацию на дополнительное заключение в другой диссертационный совет, имеющий право самостоятельного присуждения ученой степени, или в диссертационный совет, оставшийся в системе ВАК; 17) могут ли образовательные и научные организации, имеющие право самостоятельного присуждения ученых степеней, создавать объединенные диссертационные советы; 18) может ли один член диссертационного совета представлять несколько специальностей; 19) возможна ли апелляция на решение диссертационного совета и на каких условиях; 20) сколько хранится аттестационное дело ученого, защитившего диссертацию и можно ли установить срок хранения самостоятельно?

Характерно даже не то, что на большинство из этих вопросов единого ответа нет, но то, что этими вопросам перечень всех вопросов далеко не исчерпывается. Поэтому, извините, некоторые образовательные и научные организации вполне закономерно создают собственные нормативные локальные акты о порядке присуждения ученых степеней, противоречащие действующему законодательству, но никого это не останавливает.





Вспоминаю в этой связи один пример. В ВАК поступает диссертация из одного передового, как я часто слышу, чуть ли не единственного в России по-настоящему западного университета, который получил право на то, чтобы самостоятельно присуждать ученые степени. Но представленная диссертация защищалась еще по старым правилам. Вопреки этим существующим правилам диссертация защищалась по специальности, которой в данном диссертационном совете не было. При этом работа по оценкам экспертов была вполне качественная. Возник вопрос: что делать? Формально диссертацию следовало бы отклонить. Но соискатель написал хорошую работу, и его вины в том, что руководство диссертационного совета допустило серьезные процедурные нарушения, нет. В результате было принято соломоново решение — рекомендовать диссертацию, признать состоявшейся, а диссертационному совету объявить предупреждение о недопустимости нарушения установленных правил. Вроде бы замечательное решение, но, как обычно, дьявол кроется в деталях. Этого диссертационного совета в университете уже нет, поскольку создан собственный совет, который самостоятельно присуждает ученые степени, минуя экспертизу ВАК. Спорная диссертация, как нетрудно догадаться, рассматривалась на одном из последних заседаний того самого, условно назову его, ваковского диссертационного совета. Меня в этой истории не покидает смутное ощущение, что не сознательно ли было допущено то самое процедурное нарушение? Руководители диссертационного совета совершенно точно знали, что их за это не накажут. Собираясь начинать честно и самостоятельно присуждать ученые степени, следует избегать лукавства.

Между прочим, не вполне понятны юридические последствия присуждения ученой степени в одном вузе для другого вуза. Как и на каких условиях будет этот другой вуз признавать ученую степень? От этого зависит в том числе мобильность ученого, а это чрезвычайно важный аспект в деятельности научно-педагогических работников, о котором не так часто говорят. Почему-то считается, что научно-педагогический работник, меняющий вузы и научно-исследовательские институты, — обязательно плохой работник. Может быть, несовершенна система, не позволяющая наладить такой обмен на постоянной основе? Может быть, в том числе поэтому у нас острая нехватка научно-педагогических работников на востоке страны?

При этом система аттестации научно-педагогических работников у нас государственная, и никто не собирается от этого отказываться. Какой-то странный принцип самостоятельности — дайте мне денег и не спрашивайте у меня, что я с ними буду делать.

2. Профессора. В проекте Закона о науке нет упоминания о профессоре (мне не очень нравится длинное название «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», тем более что оно не вписывается в систему актов об образовании и науке, поскольку у нас есть Федеральный закон «Об образовании», значит, на мой взгляд, должен быть закон о науке). В проекте закона о науке также нет кафедры как естественного элемента механизма функционирования образовательной организации. Я слышу, что, возможно, профессора не нужны, достаточно понятия «исследователь». Как обычно, в таких случаях идет ссылка на передовой западный опыт. Но если ссылаться на передовой западный опыт, то, например, в университетах Франции и Германии (надеюсь, никто не станет оспаривать, что это западный опыт) профессор — царь и бог. Профессор — это кафедра, это научный и преподавательский коллектив, который он формирует самостоятельно, это его авторский учебный план и это его ученики (никто не задумывался, что «учебник» и «ученик» — практически одно и то же слово?), при защите диссертаций которых он выступает не как научный руководитель, а как один из самых жестких оппонентов. При этом профессор — это главное исходное звено построения бюджета университета. От того, сколько стоит работа профессора, зависит весь бюджет университета. Во Франции и Германии университеты содержатся главным образом на государственные деньги.

У нас бюджет научной и образовательной организации зачастую строится на основании заработной платы уборщицы (ни в коем случае не хочу принизить этот важный, в том числе для университета, вид деятельности).

3. Научно-педагогический работник высшей квалификации.

Наконец, о главном, ради чего затевалась эта статья.

Примечательно, что среди системы индикаторов экономической безопасности ученые (правда, не в первом, а во втором блоке) выделяют показатели поддержки научного потенциала. По их подсчетам, пороговое значение численности научно-педагогических работников, занятых в науке, должно составлять 0,59% от всех работников экономики. Расходы на образование должны составлять 5,8% от ВВП³.

Продолжение следует.

³ Рудченко М.Н., Долганова Я.А. Инструменты регулирования механизма региональной экономической безопасности // Экономика и управление. 2018. № 1. С. 45.



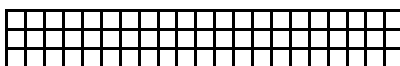


Литература

1. Зайцева Л.А. Еще раз о двухуровневой системе присуждения ученых степеней / Л.А. Зайцева, И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2013. № 2. С. 2–13.
2. Мацкевич И.М. Выступление на региональном совещании по приоритетным задачам совершенствования системы аттестации научных кадров / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2014. № 4. С. 3–5.
3. Мацкевич И.М. Динамика научного образования / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2017. № 4. С. 7–11.
4. Мацкевич И.М. Еще раз об аспирантуре и об аспирантах: научное эссе на заданную тему / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2015. № 3. С. 3–7.
5. Мацкевич И.М. Законодательная стратегия подготовки научных кадров высшей квалификации: полемические заметки любителя теории права / И.М. Мацкевич // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 463–472.
6. Мацкевич И.М. Законодательное регламентирование аспирантуры, докторантуры и соискательства: новый поиск оптимальных решений / И.М. Мацкевич // III Московский юридический форум : сб. ст. и тез. ; отв. ред. Л.А. Петручак. М. : Проспект, 2016. С. 90–100.
7. Мацкевич И.М. Концепция подготовки научно-педагогических кадров (кадров высшей квалификации) / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2012. № 4. С. 2–9.
8. Мацкевич И.М. Международная конференция «О работе Экспертного совета ВАК по праву в 2012 году» / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2013. № 3. С. 2–7.
9. Мацкевич И.М. Наукометрические показатели в юриспруденции / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2017. № 9. С. 3–8.
10. Мацкевич И.М. О проблеме подготовки научных кадров в юриспруденции и не только / И.М. Мацкевич // Юридическая наука и образование. 2011. № 4.
11. Мацкевич И.М. О работе экспертного совета ВАК по праву в 2011 году : доклад на III Координационном совещании руководителей диссертационных советов по юриспруденции в Саратовской государственной юридической академии / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2012. № 3. С. 2–8.
12. Мацкевич И.М. Опыт ФРГ в вопросах присуждения ученых степеней и званий / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2015. № 2. С. 3–7.
13. Мацкевич И.М. Основные недостатки в работе диссертационных советов по юридическим специальностям / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2010. № 2. С. 2–5.
14. Мацкевич И.М. Практика работы и итоги работы за 2010 г. Экспертного совета ВАК при Министерстве образования и науки России по праву / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2011. № 2. С. 2–7.
15. Мацкевич И.М. Проблемы подготовки кадров высшей квалификации для правоохранительной системы стран постсоветского пространства (на примере России) / И.М. Мацкевич // Союз криминалистов и криминологов. 2013. № 1. С. 22–29.
16. Мацкевич И.М. Проблемы подготовки научно-педагогических кадров в свете деятельности Высшей аттестационной комиссии / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2008. № 3. С. 9–13.
17. Мацкевич И.М. Проблемы совершенствования законодательства о подготовке научных кадров в области юриспруденции / И.М. Мацкевич // Актуальные проблемы нормотворчества (Саратов, 06.10.2009) : сб. науч. ст. Саратов : Саратовская государственная академия права, 2010. 360 с.
18. Мацкевич И.М. Проблемы юридической науки: оценка качества и перспективы преодоления / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 6–14.
19. Мацкевич И.М. Юридическое образование и наука (доклад в Институте повышения квалификации судей и прокурорских работников Министерства юстиции Тайваня) / И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2010. № 4. С. 2–4.
20. Пахомов С.И. О состоянии систем подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации / С.И. Пахомов, В.А. Гуртов, И. Аристер, И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. 2010. № 3. С. 2–9.
21. Рудченко М.Н. Инструменты регулирования механизма региональной экономической безопасности / М.Н. Рудченко, Я.А. Долганова // Экономика и управление. 2018. № 1. С. 42–48.

References

1. Zaytseva L.A. Esche raz o dvukhurovnevoy sisteme prisuzhdeniya ucheny'kh stepeney [The Two-Level System of Academic Degree Awarding Revisited] / L.A. Zaytseva, I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2013. № 2. S. 2–13.
2. Matskevich I.M. Vy'stuplenie na regionalnom soveshchani po prioritetny'm zadacham sovershenstvovaniya sistemy' attestatsii nauchny'kh kadrov [A Speech Delivered at the Regional Meeting on the Priority Tasks of Improvement of the Scientific Personnel Attestation System] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2014. № 4. S. 3–5.
3. Matskevich I.M. Dinamika nauchnogo obrazovaniya [Dynamics of Scientific Education] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2017. № 4. S. 7–11.
4. Matskevich I.M. Esche raz ob aspiranture i ob aspirantakh: nauchnoe esse na zadannuyu temu [Postgraduate Studies and Postgraduate Students Revisited: a Research Essay on the Given Subject] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2015. № 3. S. 3–7.
5. Matskevich I.M. Zakonodatelnaya strategiya podgotovki nauchny'kh kadrov vy'sshey kvalifikatsii: polemicheskie zametki lyubitelya teorii prava [The Legal Strategy of Training of Top-Qualification Scientific Personnel: Polemic Notes of a Law Theory Fan] / I.M. Matskevich // Yuridicheskaya tekhnika — Legal Writing. 2015. № 9. S. 463–472.
6. Matskevich I.M. Zakonodatelnoe reglamentirovanie aspirantury', doktorantury' i soiskatelstva: novy'y poisk optimalny'kh resheniy [The Legal Regulation of Postgraduate, Doctoral and Degree-Seeking Studies: New Search for Optimal Solutions] / I.M. Matskevich // III Moskovskiy yuridicheskij forum : sb. st. i tez. ; отв. ред. Л.А. Петручак [The III Moscow Law Forum : collection of articles and talking points ; publishing editor L.A. Petruchak]. Moskva : Prospekt — Moscow : Prospect, 2016. S. 90–100.





7. Matskevich I.M. Kontsepsiya podgotovki nauchno-pedagogicheskikh kadrov (kadrov vy'sshey kvalifikatsii) [The Academic Personnel (Top-Qualification Personnel) Training Concept] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2012. № 4. S. 2–9.
8. Matskevich I.M. Mezhdunarodnaya konferentsiya «O rabote Ekspertnogo soveta VAK po pravu v 2012 godu» [The International Conference On Operations of the Expert Council for Law of the Higher Attestation Commission in 2012] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2013. № 3. S. 2–7.
9. Matskevich I.M. Naukometricheskie pokazateli v yurisprudentsii [Scientometric Indices in Jurisprudence] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2017. № 9. S. 3–8.
10. Matskevich I.M. O probleme podgotovki nauchny'kh kadrov v yurisprudentsii i ne tolko [On the Issue of Scientific Personnel Training in Jurisprudence and Other Areas] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2011. № 4.
11. Matskevich I.M. O rabote ekspertnogo soveta VAK po pravu v 2011 godu : doklad na III Koordinatsionnom soveshchanii rukovoditeley dissertatsionny'kh sovetov po yurisprudentsii v Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii [On Operations of the Expert Council for Law of the Higher Attestation Commission in 2011 : a speech delivered at the III Coordination Meeting of Heads of Dissertation Councils for Jurisprudence held in the Saratov State Law Academy] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2012. № 3. S. 2–8.
12. Matskevich I.M. Opy't FRG v voprosakh prisuzhdeniya ucheny'kh stepeney i zvaniy [The FRG Experience of Awarding Academic Degrees and Titles] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2015. № 2. S. 3–7.
13. Matskevich I.M. Osnovny'e nedostatki v rabote dissertatsionny'kh sovetov po yuridicheskim spetsialnostyam [The Main Shortcomings in Operations of Dissertation Councils for Legal Qualifications] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2010. № 2. S. 2–5.
14. Matskevich I.M. Praktika raboty' i itogi raboty' za 2010 g. Ekspertnogo soveta VAK pri Ministerstve obrazovaniya i nauki Rossii po pravu [The Practice and Results of Operations of the Expert Council for Law of the Higher Attestation Commission under the Ministry of Education and Science of Russia in 2010] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2011. № 2. S. 2–7.
15. Matskevich I.M. Problemy' podgotovki kadrov vy'sshey kvalifikatsii dlya pravookhranitelnoy sistemy' stran postsovetского prostranstva (na primere Rossii) [Issues of Training of Top-Qualification Personnel for the Law Enforcement System of the Former Soviet Union States (on the Example of Russia)] / I.M. Matskevich // Soyuz kriminalistov i kriminologov — Union of Criminalists and Criminologists. 2013. № 1. S. 22–29.
16. Matskevich I.M. Problemy' podgotovki nauchno-pedagogicheskikh kadrov v svete deyatel'nosti Vy'sshey attestatsionnoy komissii [Issues of Training of Academic Personnel in View of the Activities of the Higher Attestation Commission] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2008. № 3. S. 9–13.
17. Matskevich I.M. Problemy' sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o podgotovke nauchny'kh kadrov v oblasti yurisprudentsii [Issues of Improvement of Laws on Training of Scientific Personnel in Jurisprudence] / I.M. Matskevich // Aktualny'e problemy' normotvorchestva (Saratov, 06.10.2009) : sb. nauch. st. [Relevant Issues of Law Making (Saratov, October 6, 2009) : collection of scientific articles]. Saratov : Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava — Saratov : Saratov State Law Academy, 2010. 360 s.
18. Matskevich I.M. Problemy' yuridicheskoy nauki: otsenka kachestva i perspektivy' preodoleniya [Issues of the Legal Science: Quality Assessment and Coping Prospects] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2016. № 3. S. 6–14.
19. Matskevich I.M. Yuridicheskoe obrazovanie i nauka (doklad v Institute povy'sheniya kvalifikatsii sudey i prokurorskikh rabotnikov Ministerstva yustitsii Tayvanya) [Legal Education and Science (a Speech Delivered in the Institute for Continuing Education of Judges and Prosecutors of the Ministry of Justice of Taiwan)] / I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2010. № 4. S. 2–4.
20. Pakhomov S.I. O sostoyanii sistem podgotovki i attestatsii nauchny'kh i nauchno-pedagogicheskikh kadrov vy'sshey kvalifikatsii [On the Status of Systems of Training and Attestation of Top-Qualification Scientific and Academic Personnel] / S.I. Pakhomov, V.A. Gurtov, I. Arister, I.M. Matskevich // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2010. № 3. S. 2–9.
21. Rudchenko M.N. Instrumenty' regulirovaniya mekhanizma regional'noy ekonomicheskoy bezopasnosti [Instruments of Regulation of the Regional Economic Security Mechanism] / M.N. Rudchenko, Ya.A. Dolganova // Ekonomika i upravlenie — Economy and Management. 2018. № 1. S. 42–48.





DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-12-15

О роли ученого секретаря диссертационного совета де-юре и де-факто

Бунова И.И.*

Цель. В научной статье проанализирована роль ученого секретаря диссертационного совета де-юре и де-факто. Акцентировано внимание на правовом статусе ученого секретаря и широком спектре стоящих перед ним задач. **Методология:** диалектический метод, метод анализа и синтеза, логический и структурно-функциональный метод. **Выводы.** Автор предлагает создание аппарата диссертационного совета, что является неотъемлемым условием для решения задач организационного и технического порядка при организации заседаний по предварительному рассмотрению диссертаций и их защите. Реализация данного предложения позволит ученому секретарю сосредоточить внимание на научной составляющей диссертации и на более высоком качественном уровне выполнять возложенные на него обязанности. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование развивает и уточняет систему современных взглядов на организацию работы диссертационных советов. Позволяет шире, чем предусмотрено в нормативных правовых актах, продемонстрировать правовой статус ученого секретаря диссертационного совета, подчеркнув его значимость и необходимость. Выводы могут быть использованы для модернизации нормативных правовых актов, регулирующих порядок создания диссертационных советов и присуждения ученых степеней, а также локальных нормативных актов организаций, на базе которых созданы диссертационные советы.

Ключевые слова: диссертационный совет, критерии соответствия, порядок защиты, правовой статус, ученая степень, ученый секретарь.

On the Role of the Dissertation Board Academic Secretary De Jure and De Facto

Bunova I.I.**

Purpose. The scientific article analyzes the role of the academic secretary of the dissertation Council de jure and de facto. Attention is focused on the legal status of the scientific secretary and a wide range of tasks facing him. **Methodology:** dialectical method, method of analysis and synthesis, logical and structural-functional method. **Results.** The author proposes the creation of the staff of the dissertation Council, which is an essential condition for solving the problems of organizational and technical order in the organization of meetings for the preliminary consideration of dissertations and their defense. The implementation of this proposal will allow the scientific secretary to focus on the scientific component of the thesis and at a higher quality level to perform its duties. **Scientific and practical significance.** The study develops and clarifies the system of modern views on the organization of work of dissertation councils. It allows to demonstrate the legal status of the scientific secretary of the dissertation Council more widely than it is stipulated in the normative legal acts, emphasizing its importance and necessity. The conclusions can be used for modernization of normative legal acts regulating the order of creation of dissertation councils and awarding of academic degrees, as well as local normative acts of organizations on the basis of which dissertation councils are created.

Keywords: dissertation council, compliance criteria, protection procedure, legal status, academic degree, scientific secretary.

В нормативных правовых актах, таких как Положение о совете¹ и Положение о присуждении ученых степеней², регулирующих порядок создания диссертационных

советов и присуждения ученых степеней, одна из главных ролей отведена ученому секретарю диссертационного совета.

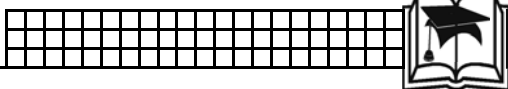
Нами не случайно обращено внимание на статус именно этого лица. В указанных нормативных правовых актах де-юре обозначены лишь основные критерии, которым должен соответствовать кандидат, назначаемый на должность ученого секретаря диссертационного совета. А в сложившейся практике де-факто их спектр гораздо

¹ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 «Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 «Положение о присуждении ученых степеней» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

* **БУНОВА ИРИНА ИВАНОВНА**, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию проблем отраслевого управления Научно-исследовательского центра Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, bunova@rambler.ru

** **BUNOVA IRINA I.**, Leading Research Scientist of the Department for Study of Branch Management Issues of the Research Center of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences





шире. Как известно, в Положении о совете особое внимание акцентировано на качественном и количественном составе диссертационного совета, а именно:

- в составе совета должно быть не менее 19 человек;
- не менее 7 докторов наук должны являться специалистами по каждой из научных специальностей, по которым диссертационному совету предоставлено право проводить защиты диссертаций;
- не менее чем у 5 докторов наук местом основной работы должна являться организация, на базе которой этот диссертационный совет создан;
- более 50% от общего количества членов совета должны иметь основным местом работы организацию, на базе которой создан диссертационный совет;
- каждый член совета может представлять лишь 1 специальность в совете и не может входить более чем в 3 диссертационных совета.

Состав диссертационного совета формируется из докторов наук, однако в соответствии с п. 12, 15 Положения о совете ученым секретарем диссертационного совета может являться кандидат наук и основным местом его работы должна быть организация, на базе которой создан совет.

На первый взгляд кажется, что все предельно понятно и точно сформулировано. Де-юре необходимо включить в состав совета подходящего кандидата на роль ученого секретаря и начинать работу, однако не все так просто.

В вышеупомянутых нормативных правовых актах, определяющих порядок защиты диссертационного исследования, присутствуют достаточно общие формулировки такого типа: «...диссертационный совет представляет в Минобрнауки России... отчет о работе диссертационного совета и сведения...», «копии отзывов... вручаются соискателю...», «...сведения об оппонентах и ведущей организации... подлежат размещению на сайте организации и в единой информационной системе...», «...диссертационный совет... исправляет выявленные нарушения и повторно направляет...» и т.п., права и обязанности ученого секретаря в данной части не определены, однако возникает закономерный вопрос о том, кто же непосредственно реализует на практике принятые диссертационным советом решения. Безусловно, в каждой организации, на базе которой создан диссертационный совет, разработан локальный акт, которым на обеспечивающие подразделения возложены обязанности об оказании содействия диссертационному совету, но все же следует сказать, что большая часть задач организационного и технического характера де-факто решается именно ученым секретарем диссертационного совета. Ведь речь идет о работе со сведениями, содержащими персональные данные лиц³ — членов диссертационного со-

³ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. от 31.12.2017) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>

вета, оппонентов, научного руководителя, соискателя ученой степени и т.п., за разглашение которых предусмотрена ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Отметим, что помимо множества организационных мероприятий, которые необходимо реализовать для принятия диссертации соискателя ученой степени к предварительному рассмотрению и защите, таких как размещение диссертации на сайте организации и в Единой государственной информационной системе мониторинга процессов аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации (далее — ЕГИСМ), подготовка ходатайств о внесении частичных изменений в состав диссертационного совета, организация заседаний диссертационного совета, оповещение членов совета, обеспечение аудиовидеозаписи, оформление и подготовка аттестационных дел соискателей, подготовка отчетов в ВАК при Министерстве образования и науки РФ (далее — Минобрнауки России) и т.п., в Положении о совете и Положении о присуждении ученых степеней определены сроки, нарушение которых автоматически влечет нарушение процедуры и отказ в присуждении соискателю искомой ученой степени.

И, к сожалению, следует признать, что подобные нарушения имеют место быть. В подготовленном Минобрнауки России письме⁴ вопросу организации работы диссертационного совета и проведению заседания при защите диссертации⁵, в ходе которых допускаются нарушения, влекущие отмену решения диссертационного совета о присуждении ученой степени, уделено особое внимание. В нем делается акцент на недопустимости проведения заседания в отсутствие кворума, нарушения порядка проведения тайного голосования. И здесь же делается акцент на обязанность ученого секретаря «отражать в электронном аттестационном деле соискателя сведения о присутствовавших на заседании...» (п. 1), «контролировать, чтобы члены диссертационного совета, опоздавшие к началу защиты, ушедшие до ее окончания или временно отсутствовавшие... к голосованию не допускались...» (п. 2) и т.п.

С 2013 г.⁶ введена в действие ЕГИСМ, в соответствии с требованиями которой для продолжения функционирования диссертационного совета необходимо было

⁴ В соответствии с п. 2 Указа Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство образования и науки Российской Федерации преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации // URL: <http://www.consultant.ru/>

⁵ Письмо Минобрнауки России от 8 июня 2018 г. № 13-3657 «О правомочности заседания диссертационного совета» // URL: <http://www.consultant.ru/>

⁶ Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1035 «О федеральной информационной системе государственной





создать «личный кабинет диссертационного совета» (далее — личный кабинет). Через личный кабинет в ЕГИСМ размещаются сведения о соискателе ученой степени, научном руководителе (консультанте), официальных оппонентах, ведущей организации, членах диссертационного совета и т.п. И за 5 неполных лет существования данной системы изменения в интерфейс программы вносились более 10 раз. Разработчиками программы регулярно обновляются данные, добавляются новые «вкладки» для внесения сведений о членах диссертационного совета, оппонентах, соискателе, научном руководителе и т.п., освоение и заполнение которых требуют не только дополнительного времени, но и владения навыками уверенного пользователя компьютером.

При этом не стоит забывать, что члены диссертационного совета, в частности ученый секретарь, выполняют свои обязанности на общественных началах. Ввиду чего исполнение обязанностей ученого секретаря диссертационного совета возлагается, как правило де-юре и де-факто, на научного либо педагогического работника организации в дополнение к своим основным, предусмотренным должностным регламентом (должностной инструкцией) обязанностям. Нельзя промолчать в данном случае и о количестве заседаний по защитам диссертационных исследований, которое может колебаться в числом эквиваленте от одного до двадцати и выше. Здесь речь идет и о заседаниях при рассмотрении диссертаций, направленных Минобрнауки России на дополнительное рассмотрение, и апелляциях по вопросам присуждения ученых степеней в части нарушения порядка представления к защите и защиты диссертаций, заявлениях о лишении ученой степени.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что ученым секретарем, как мы упоминали выше, может быть кандидат наук, однако требования к его кандидатуре для включения в состав диссертационного совета несколько не уступают тем, которые предъявляются к доктору наук.

Так, Минобрнауки России основным критерием формирования рейтинга диссертационных советов определил результативность научной деятельности организации и членов диссертационного совета.

В соответствии с основными критериальными требованиями Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России⁷, выполнение которых напрямую влияет на общую результативность научной деятельности организации, каждому члену совета, в том числе ученому сек-

ретарю, необходимо иметь установленное количество публикаций за 5 лет, предшествующих дате подачи ходатайства организации⁸:

— в изданиях (без дублирования), индексируемых в международных цитатно-аналитических базах данных Web of Science и Scopus (не менее 1; по техническим наукам — не менее 2; по медицинским и естественным наукам — не менее 3);

— в изданиях, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (не менее 5; по техническим наукам — не менее 8);

— наличие рецензируемых монографий по тематике, отвечающей заявленной научной специальности (не менее 1 по гуманитарным, общественным, педагогическим, экономическим наукам);

— участие с докладами при проведении международных конференций (справочно).

Возможно, такие высокие требования к ученому секретарю связаны с тем, что, несмотря на ученую степень доктора или кандидата наук, он является полноправным членом диссертационного совета и учитывается в общем кворуме состава совета при проведении заседания.

Также нами обращено внимание, что в Положении о совете не содержится ограничений по участию ученого секретаря в голосовании в том случае, когда он является кандидатом наук, по диссертации о присуждении ученой степени доктора наук.

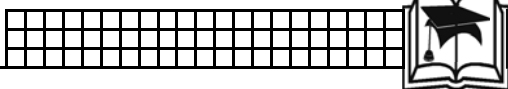
На наш взгляд, принимать решение о присуждении ученой степени доктора наук правомочны непосредственно доктора наук, входящие в состав диссертационного совета, в связи с тем, что они обладают правовым статусом и являются признанными специалистами по научным специальностям, заявленным в совете. Ученый секретарь, являющийся кандидатом наук, даже при соответствии критериям де-юре не правомочен де-факто оценить значимость научно-квалификационной работы, содержащей теоретические положения, совокупность которых представляет научное достижение или решение научной проблемы либо содержит новые научно обоснованные решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие страны.

Не зря же в Положении о присуждении ученых степеней определены критерии соответствия диссертации, подготовленной на соискание ученой степени доктора и кандидата наук (п. 9, 13).

научной аттестации» (ред. от 14.03.2017) // СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6251.

⁷ Решение Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 3 июня 2015 г. № 1пл/1 «Об утверждении критериев оценки результативности научной деятельности организаций и членов диссертационных советов» // URL: vak.ed.gov.ru

⁸ План мероприятий (Дорожная карта) по оптимизации сети советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (утв. 23.08.2016) // URL: vak.ed.gov.ru /dissovet





Подвергнув анализу содержание вышеупомянутых нормативных правовых актов, мы пришли к выводу о том, что ученым секретарем должен быть доктор наук, представляющий одну из специальностей, по которой диссертационному совету предоставлено право принимать диссертации к защите. Кроме того, назрела необходимость в создании в образовательных учреждениях, на базе которых созданы диссертационные советы, аппарата диссертационного совета. Думается, что столь большой объем работы, возлагаемый на ученого секретаря диссертаци-

онного совета, должен быть делегирован в части проведения организационных и технических мероприятий непосредственно сотрудникам аппарата диссертационного совета, а ученый секретарь должен на правах полноправного члена совета отвечать за научную составляющую диссертации, принимая активное участие в ее обсуждении, оценке актуальности, новизны, достоверности и обоснованности изложенных в ней выводов, а также определении соответствия диссертации требованиям, предъявляемым к такого вида работам.

DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-15-19

Особенности преподавания учебных дисциплин «Криминология» и «Семейное право» в процессе реализации федерального государственного образовательного стандарта для бакалавров*

Антонян Е.А.**

Цель. Определить некоторые направления реализации федерального государственного образовательного стандарта для бакалавров на примере преподавания с 1 сентября 2018 г. обязательных учебных дисциплин «Криминология» и «Семейное право» с учетом предусмотренных видов профессиональной деятельности и формируемых у будущих юристов-бакалавров компетенций, в том числе новых (общепрофессиональные и профессиональные). **Методология:** метод отраслевых юридических исследований, анализ, синтез, логический, формально-юридический, сопоставительный. **Выводы.** Реализация ФГОС ВО в части преподавания учебных дисциплин «Криминология» и «Семейное право» способствует обогащению будущими юристами-бакалаврами юридическими знаниями о процессах и явлениях, которые необходимы для профессиональной деятельности, без которых невозможно объяснить природу преступности и применить нормы семейного законодательства. **Научная и практическая значимость.** Предлагаемые подходы к реализации ФГОС ВО в части преподавания учебных дисциплин «Криминология» и «Семейное право» позволят разработать единый алгоритм отражения в программах вузов всех необходимых элементов освоения этих дисциплин и разработать типовые программы.

Ключевые слова: образовательный стандарт, требования, компетенции, направления, реализация, криминология, семейное право, практика, профессиональная деятельность.

Peculiarities of Teaching Criminology and Domestic Relations Academic Disciplines within the Process of Implementation of the Federal State Educational Standard for Bachelors***

Antonyan E.A.****

Purpose. Identify some areas for the implementation of the federal state educational standard for bachelors on the example of teaching, from September 1, 2018, the mandatory curricula "Criminology" and "Family Law", taking into account the envisaged types

* Статья подготовлена при финансовой поддержке государственного задания на выполнение научно-исследовательской работы № 29.12669.2018/12.1 по теме «Разработка теоретико-методологических основ содержания и реализации дисциплин (модулей) „Криминология“, „Семейное право“ с целью трансформации содержания структуры программы бакалавриата федерального государственного образовательного стандарта по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция».

** **АНТОНЯН ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА**, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, antonyaa@yandex.ru

*** The article has been prepared with the financial support of state assignment for scientific and research work No. 29.12669.2018/12.1 on the subject: Development of the Theoretical and Methodological Basis of the Contents and Implementation of Criminology and Domestic Relations Disciplines (Modules) for the Purposes of Transformation of the Structural Contents of the Undergraduate Program of Federal State Educational Standard on Education Area 40.03.01 Jurisprudence.

**** **ANTONYAN ELENA A.**, Professor of the Department of Criminology and Penal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor





of professional activity and the competencies created by future bachelor's lawyers, including new ones (general professional and professional). **Methodology:** method of branch legal studies, analysis, synthesis, logical, formal-legal, comparative. **Conclusions.** The implementation of GEF VO, in terms of teaching the curricula "Criminology" and "Family Law", helps enrich future legal bachelors with legal knowledge of the processes and phenomena that are necessary for professional activities, without which it is impossible to explain the nature of crime and apply the norms of family legislation. **Scientific and practical significance.** The proposed approaches to the implementation of GEF VO with regard to the teaching of the disciplines "Criminology" and "Family Law" make it possible to develop a single algorithm for reflecting all the necessary elements of the development of these disciplines in university programs and to develop a model program.

Keywords: educational standard, requirements, competencies, directions, implementation, criminology, family law, practice, professional activity.

В соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 11 января 2018 г. № 28¹ дисциплины для бакалавров «Криминология» и «Семейное право» стали обязательными с началом наступившего учебного года, что предусматривает изучение обоих учебных циклов и конкретизацию структуры самой программы, точнее, наполнение указанных блоков содержанием.

Федеральная государственная образовательная программа высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (далее — ФГОС ВО) определяет и включает следующие блоки, которые необходимо наполнить содержанием.

Блок 1 «Дисциплины (модули) базовой и вариативной части». В этот блок входят такие дисциплины, как философия, история государства и права, история государства и права зарубежных стран, история философии, безопасность жизнедеятельности, иностранный язык в сфере юриспруденции, теория государства и права, гражданское право, административное право, и некоторые другие филологические, гуманитарные и юридические дисциплины, объем которых, наряду с дисциплинами, включенными в вариативную часть, определяется конкретным вузом самостоятельно, о чем говорится в п. 6.4 ФГОС ВО. Вместе с этим после выбора студентом дисциплины вариативной части (после выбора направленности (профиля) программы бакалавриата) эти дисциплины становятся обязательными. Здесь нельзя не согласиться с мнениями о том, что именно такой подход к дисциплинам базовой части по выбору дисциплин вариативной части, предложенный студентам и предусматривающий возможность определять объем, порядок и содержание реализации дисциплин конкретным вузом самостоятельно и независимо, представляется положительным². Но все-таки

об эффективности можно говорить только через какое-то время после начала его реализации, в процессе оценки качества подготовки юристов-бакалавров на практике.

Блок 2 «Практики и вариативная часть».

Блок 3 «Государственная итоговая аттестация и базовая часть».

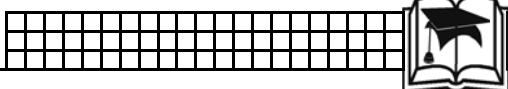
ФГОС ВО (п. 4.4) перечисляет виды профессиональной деятельности практической реализации полученных знаний студентами: нормотворческая, правоприменительная, экспертно-консультационная, правоохранительная, а также перечисляются и профессиональные задачи, которые определяются с вышеуказанными видами профессиональной деятельности, за исключением педагогической. Реализация ФГОС ВО не предусматривает возможность преподавания выпускником правовых дисциплин и осуществлять правовое воспитание.

Следует подчеркнуть, что «Криминология» и «Семейное право», как юридические дисциплины, относящиеся к базовой части программы бакалавриата, являются обязательными для освоения обучающимися наряду с теорией государства и права, историей государства и права, уголовным правом, трудовым правом, гражданским правом и т.д., причем вне зависимости от направленности (профиля) той или иной программы бакалавриата, осваиваемой им (п. 6.3 ФГОС ВО). Как известно, ранее эти дисциплины не являлись обязательными. Такое положение дел неоднократно подвергалось резкой и обоснованной критике.

Изучение юридических дисциплин «Криминология» и «Семейное право» является обязательным в процессе подготовки будущих юристов-бакалавров. Так, в процессе освоения дисциплины «Криминология» студенты расширяют категориальный аппарат, получают знания об основных закономерностях возникновения и изменения состояния, структуры, динамики преступности, смогут объяснять те или иные тенденции преступности и отдельных видов преступлений, выявлять и объяснять их причины и условия, изучить сложный механизм формирования преступного поведения человека. Полученный объем знаний и их практико-ориентированное содержание позволит изучить другие отраслевые, а также специальные и прикладные юридические дисциплины. В совокупности

¹ Приказ Министерства образования и науки РФ от 11 января 2018 г. № 28 «О внесении изменения в федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 1511» // URL: <http://www.garant.ru/news/1169501/>

² Жадан В.Н. Новые федеральные государственные требования к подготовке юристов-бакалавров // Молодой ученый. 2017. № 12. С. 491–495.





это позволит сформировать профессиональные умения и навыки, необходимые будущему юристу-бакалавру.

В результате освоения дисциплины «Криминология» у студента должны сформироваться общекультурные (ОК), общепрофессиональные (ОПК), профессиональные (ПК) и конкретные компетенции. При этом общекультурные, общепрофессиональные и профессиональные компетенции включены в систему требуемых тем или иным видом профессиональной деятельности, на которую ориентирована программа, а также позволяют конкретной образовательной организации самостоятельно дополнить компетенции будущих юристов-бакалавров с учетом направления программы и ее ориентации на ту или иную область знания, а также конкретные виды профессиональной деятельности. С учетом требований разработанной программы дисциплины «Криминология» образовательная организация может расширить компетенции, но только с учетом того важного обстоятельства, что данная дисциплина должна иметь логическую и методологическую взаимосвязь с отраслевыми юридическими дисциплинами, освоение которых происходит в течение всего образовательного процесса.

При изучении криминологии от студентов потребуется наличие таких специфических знаний, как например: а) знаний об основных криминологических понятиях; б) о закономерностях возникновения и развития преступности; в) о современном состоянии преступности; г) о причинах и условиях совершения отдельных видов преступлений; д) о личности преступника, особенностях его эмоционального состояния до, в период и после совершения преступления, а также после отбытия назначенного судом наказания; е) о криминологическом прогнозе, его видах и практическом применении; ж) о системе мер предупреждения отдельных видов преступлений; з) об определенных профессиональных умениях и навыках, таких в том числе, как осуществлять профессиональную деятельность на основе изучения конкретно сложившейся криминологической ситуации.

В ходе получения знаний по дисциплине «Криминология» студент должен приобрести профессиональные умения и навыки, заключающиеся:

— в нормотворческой деятельности, включая способности участвовать в разработке нормативно-правовых актов, а также давать криминологическую оценку действующим нормативно-правовым актам и документам;

— в правоприменительной деятельности, включая: а) способности осуществлять профессиональную деятельность на основе обеспечения соблюдения действующих норм уголовного и иного отраслевого законодательства уголовно-правового характера, а также другого отраслевого законодательства; б) способности принимать решения и совершать юридические действия в точном

соответствии с действующим законодательством и принятыми международными нормами; в) способности применять нормативно-правовые акты с учетом их криминологических последствий; г) способности правильно определять и юридически грамотно квалифицировать причины и условия совершения отдельных видов преступлений; д) способности овладеть навыками подготовки криминологически значимых документов, среди которых особое значение представляют аналитические обзоры, справки, прогнозы о будущем состоянии преступности; е) способности оценивать нормы действующего законодательства с учетом их эффективности или неэффективности вообще и с точки зрения их влияния на криминогенную ситуацию в том или иной районе или на той или иной территории в том числе;

— в правоохранительной деятельности, включая: а) готовность к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности, правопорядка и безопасности личности, общества, государства от преступных посягательств; б) способности уважать честь и достоинство любого человека; в) способности выявлять и давать оценку противоправному поведению конкретного лица; г) способности проводить криминологическую экспертизу тех или иных норм действующего законодательства; д) способности организовать составление криминологического прогноза.

Изучение дисциплины «Семейное право» потребует от студентов наличия знаний об основных понятиях, системе семейного законодательства и тенденциях его развития, о зарубежном законодательном опыте регулирования семейных правоотношений и, конечно, определенных профессиональных умений и навыков. В том числе грамотные практические навыки пригодятся для осуществления профессиональной деятельности на основе применения конкретных норм семейного законодательства с учетом наработанной положительной практики. Особенности применения семейного законодательства связаны с очень тонкими и чувствительными психологическими отношениями между мужем и женой, с одной стороны, и между ними и детьми, с другой стороны, между ними и бабушками и дедушками, с третьей стороны.

В ходе получения знаний по дисциплине «Семейное право» студент должен приобрести профессиональные умения и навыки, заключающиеся:

— в нормотворческой деятельности, включая способности участвовать в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих семейные отношения;

— в правоприменительной деятельности, включая: а) способности осуществлять профессиональную деятельность на основе обеспечения соблюдения действующих норм семейного законодательства; б) способности принимать решения и совершать юридические действия





в точном соответствии с семейным и другим отраслевым законодательством, международными нормами, регулирующими семейные отношения; в) способности применять нормативно-правовые акты, регулирующие семейные правоотношения; г) способности юридически правильно квалифицировать юридические факты и обстоятельства, возникшие между членами семьи; д) способности овладеть навыками подготовки исковых заявлений в случае возникновения такой необходимости; е) способности применять нормы семейного, а также гражданского законодательства (в случае отсутствия урегулирования тех или иных отношений между членами семьи в семейном законодательстве);

— в правоохранительной деятельности: а) готовность к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности, правопорядка и безопасности любой семьи и отдельного его представителя; б) способности уважать честь и достоинство любого члена семьи вне зависимости от характера возникшей той или конфликтной ситуации и степени тяжести и сложности этой ситуации; в) способности выявлять и давать оценку поведению каждого участника семейных правоотношений; г) способности давать квалифицированные юридические заключения по семейным правовым вопросам.

При преподавании дисциплин «Криминология» и «Семейное право» исключен такой вид профессиональной деятельности, как педагогическая, в связи с чем здесь не требуется выработка соответствующих профессиональных умений и навыков.

Очень важное значение в практической направленности изучения юридических дисциплин, в том числе криминологии и семейного права, отводится прохождению студентами практики, ориентированной непосредственно на профессиональную, практическую направленность процесса подготовки будущих юристов-бакалавров. Действующим ФГОС ВО предусмотрены три вида практики с прохождением их на различных этапах подготовки будущих юристов-бакалавров. Начальная практика — учебная — имеет своей целью получение студентами основных, первичных умений и навыков о своей будущей профессиональной деятельности. Промежуточная — производственная — предполагает получение профессиональных умений и определенного опыта профессиональной деятельности, которая уже включает в себя реализацию возможности будущим студентам-бакалаврам применить полученные теоретические знания на практике, в конкретной профессиональной деятельности.

Завершающая (итоговая) — преддипломная — практика необходима для выполнения выпускником квалификационной работы, где были бы отражены полученные итоговые теоретические знания и возможность их применения на практике, в конкретной профессиональной деятельности.

При этом проведение первых двух видов практик может предусматривать выезды в различные субъекты РФ, где предстоит после окончания обучения в образовательной организации работать юристу-бакалавру.

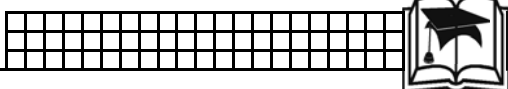
При разработке программы практик каждая образовательная организация может самостоятельно выбрать тип практики в зависимости от вида профессиональной деятельности, помимо указанных в ФГОС ВО. Допускается предусмотреть иные типы практик (дополнительные) с учетом особенностей конкретной профессиональной деятельности, которой планирует заниматься будущий юрист-бакалавр.

Специального внимания заслуживает вопрос выбора места проведения любого типа практики для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Этот вопрос должен решаться образовательной организацией совместно с руководителем места прохождения практики для данной категории лиц с предоставлением возможности дистанционного ее прохождения. Для указанной категории обучающихся требуется разработка специальных программ практик и заблаговременное определение места ее прохождения, а также наделение руководителя практики от образовательной организации дополнительными обязанностями, связанными с оказанием помощи студенту.

В преподавании дисциплин «Криминология» и «Семейное право» следует использовать современные разнообразные методики, а также формы обучения. Именно методики преподавания определяют конечный результат изучения и освоения содержания любой дисциплины. «Криминология» и «Семейное право» должны нести знания, позволяющие студентам усвоить их содержание, приобрести умение, овладеть навыками, которые в ФГОС ВО определены для целей освоения профессиональных компетенций. По обеим дисциплинам представляется вполне применимой методика получения обучающимися новых знаний через решение теоретических и практических проблем, задач, ситуаций, которые будут невозможны без проведения детального анализа сложившихся обстоятельств, правовой и/или криминологической оценки события, формулировки предполагаемого правового разрешения конфликтов, с учетом последних изменений в действующем законодательстве и последних достижений в науке с обязательной их проверкой³.

Реализация ФГОС ВО при преподавании дисциплин «Криминология» и «Семейное право» видится в перспективе их развития как отраслей научных знаний, что имеет существенное значение для формирования мировоз-

³ Дашкова А.В. Реализация проблемного обучения при преподавании дисциплины «Криминология» и предупреждение преступлений // URL: <http://www.informio.ru/publications/id4392/Realizacija-problemnogo-obuchenija-pri-prepodavanii-uchebno-discipliny-Kriminologija-i-preduprezhdenie-prestuplenii> (дата обращения: 07.09.2018).





зрения будущего юриста, его правовой культуры. В ходе обучения в процессе дискуссии, которая может быть организована как преподавателем, так и студентами, которая позволит студенту не просто пассивно воспринимать получаемую информацию, но и решать конкретную проблемную задачу, усвоение «Криминологии» и «Семейного права» будет обеспечено на хорошем качественном уровне. Применительно к криминологии допускается самостоятельная разработка плана предупреждения отдельных видов преступлений с учетом особенностей развития криминальной ситуации, например, на конкретной территории, включая территорию микрорайона, в котором проживают студенты.

Обе дисциплины справедливо вошли в современный образовательный процесс по юриспруденции. Они являются неотъемлемой частью процесса подготовки будущих юристов-бакалавров. Без знаний, которые несут «Криминология» и «Семейное право», нельзя говорить о полноценной подготовке будущего юриста. Применительно к практико-ориентированной направленности дисциплины «Криминология» следует дополнительно указать на то, что в процессе проведения занятий вполне возможно оценивать принятые законы или разрабатываемые законы студентами с учетом решения ими тех или иных социальных проблем, предупреждения правонарушений и преступности.

Литература

1. Дашкова А.В. Реализация проблемного обучения при преподавании дисциплины «Криминология и предупреждение преступлений» / А.В. Дашкова // URL: <http://www.informio.ru/publications/id4392/Realizacija-problemnogo-obuchenija-pri-prepodavanii-uchebnoi-discipliny-Kriminologija-i-preduprezhdenie-prestuplenii> (дата обращения: 07.09.2018).
2. Жадан В.Н. Новые федеральные государственные требования к подготовке юристов-бакалавров / В.Н. Жадан // Молодой ученый. 2017. № 12. С. 491–495.

References

1. Dashkova A.V. Realizatsiya problemnogo obuchenija pri prepodavanii distsipliny «Kriminologiya i preduprezhdenie prestupleniy» [Implementation of Problem-Based Learning to Teaching of the Criminology and Crime Prevention Course] / A.V. Dashkova // URL: <http://www.informio.ru/publications/id4392/Realizacija-problemnogo-obuchenija-pri-prepodavanii-uchebnoi-discipliny-Kriminologija-i-preduprezhdenie-prestuplenii> (data obrascheniya : 07.09.2018 — date of access : September 7, 2018).
2. Zhadan V.N. Novy'e federalny'e gosudarstvenny'e trebovaniya k podgotovke yuristov-bakalavrov [New Federal State Requirements for Training of Bachelors of Laws] / V.N. Zhadan // Molodoy ucheny'y — Young Scientist. 2017. № 12. S. 491–495.





DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-20-23

Виды наказаний и их содержание по Уголовному кодексу Корейской Народно-Демократической Республики (сравнительно-правовой анализ с отдельными нормами российского законодательства)

Скиба А.П., Ковш А.В., Мяханова А.Н.*

Цель. В статье проводится сравнительно-правовой анализ ряда норм северокорейского и российского уголовного законодательства. Рассматриваются виды наказаний и их содержание по Уголовному кодексу Корейской Народно-Демократической Республики. Дополнительно обращается внимание на систему наказаний, содержание всех наказаний (особенно пожизненные исправительно-трудовые работы, исправительно-трудовые работы на определенный срок и исправительно-воспитательные работы), а также виды досрочного освобождения от их отбывания (специальное помилование, амнистия, досрочное освобождение от отбывания наказаний в случае перевоспитания осужденного). **Методология:** индукция, дедукция, анализ, синтез, сравнительно-правовой и формально-логический методы. **Выводы.** Формулируется авторская редакция ст. 27 Уголовного кодекса Корейской Народно-Демократической Республики «Виды наказаний». Представляется, что необходимо дальнейшее исследование Уголовного кодекса Корейской Народно-Демократической Республики и его сравнительный анализ с российским законодательством. **Научная и практическая значимость.** В статье выявлены особенности видов наказаний и их содержания по Уголовному кодексу Корейской Народно-Демократической Республики, что представляет интерес для сотрудников научно-исследовательских организаций и юридических факультетов образовательных учреждений.

Ключевые слова: Уголовный кодекс Корейской Народно-Демократической Республики, виды наказаний, система наказаний, досрочное освобождение от наказания.

Type of Punishments and their Contents According to the Criminal Code of Democratic People's Republic of Korea (Comparative Legal Analysis with Some Norms of the Russian Legislation)

Skiba A.P., Kovsh A.V., Myakhanova A.N.**

Purpose. The article compares legal analysis of a number of norms of North Korean and Russian criminal legislation. The types of punishments and their content are considered according to the Democratic People's Republic of Korea's Criminal Code. In addition, attention is drawn to the system of punishments, the content of all penalties (especially life-long correctional labor, correctional labor for a certain period and corrective-educational work), as well as types of early release from their serving (special pardon, amnesty, early release from serving sentences in case of re-education of the convict). **Methodology:** induction, deduction, analysis, synthesis, comparative-legal and formal-logical methods. **Results.** The article reveals the peculiarities of the types of punishments and their content under the Penal Code of the Democratic People's Republic of Korea, which is of interest to employees of research organizations and law faculties of educational institutions. **Scientific and practical significance.** The author's version of Article 27 of the Penal Code of the Democratic People's Republic of Korea's Criminal Code "Types of Punishments" is formulated, which is of interest to employees of research organizations and law faculties of educational institutions.

Keywords: Democratic People's Republic of Korea's Criminal Code, types of punishment, punishment system, early release from punishment.

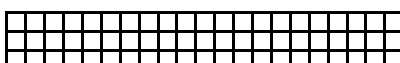
* **СКИБА АНДРЕЙ ПЕТРОВИЧ**, начальник кафедры уголовно-исполнительного права Академии ФСИН России, доктор юридических наук, доцент, academy@apu.fsin.su

КОВШ АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ, доцент кафедры американских исследований Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат исторических наук, akovsh@yahoo.com

МЯХАНОВА АЛЕКСАНДРА НИКОЛАЕВНА, доцент кафедры уголовного права и криминологии Бурятского государственного университета, судья в отставке, alex27-m@mail.ru

** **SKIBA ANDREY P.**, Head of the Department of the Penal Law of the Academy of the FPS of Russia, Doctor of Law, Associate Professor
KOVSH ANDREY V., Associate Professor of the Department of American Studies of the Saint Petersburg State University, Candidate of Historical Sciences

MYAKHANOVA ALEKSANDRA N., Associate Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Buryat State University, Judge Emeritus





Общественно-политические и иные процессы, происходящие в настоящее время в Корейской Народно-Демократической Республике, требуют активизации анализа ее законодательства, в том числе уголовного. Ввиду этого требуется изучение видов наказаний и их содержания по Уголовному кодексу Корейской Народно-Демократической Республики (далее — УК КНДР), вариант перевода которого был недавно издан в 2017 г.¹ (здесь и далее используется авторский перевод его норм с корейского на русский язык с приближением к российской терминологии, хотя он может впоследствии корректироваться по мере изучения данного вопроса).

Статья 27 УК КНДР «Виды наказаний», в которой дается их перечень, структурно входит в главу 2 «Наказания» (ст. 27–59). К видам наказаний по северокорейскому уголовному законодательству относятся:

- смертная казнь;
- пожизненные исправительно-трудовые работы;
- исправительно-трудовые работы на определенный срок;
- исправительно-воспитательные работы;
- лишение избирательного права;
- конфискация имущества;
- штраф;
- лишение квалификации;
- лишение квалификации на определенный срок.

Очевидно, что северокорейская система уголовных наказаний существенно отличается от российской, предусмотренной ст. 44 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ). Можно выделить ее несколько особенностей по УК КНДР:

- наказания расположены в порядке, противоположном российскому — от наиболее строгого к самому мягкому; так, смертная казнь указана в качестве первого и наиболее строгого наказания, а лишение квалификации на определенный срок — в виде последнего и, по всей видимости, самого мягкого наказания;

- отсутствуют такие наказания, применяемые в РФ, как лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград, ограничение свободы и т.д.;

- предусмотрены наказания, отсутствующие в РФ, в частности, лишение избирательного права;

- конфискация имущества также является видом наказания, а не иной мерой уголовно-правового характера, как в УК РФ, и пр.

В ст. 28 УК КНДР указанные наказания разграничиваются на основные и дополнительные. Так, смертная казнь, пожизненные исправительно-трудовые работы,

¹ Уголовный кодекс Корейской Народно-Демократической Республики / пер. с кор. А.В. Ковш, Ю.Д. Скрипник. СПб.: Гиперион, 2017.

исправительно-трудовые работы на определенный срок, а также исправительно-воспитательные работы относятся к основным видам наказания, а остальные — к дополнительным. Здесь также имеются отличия от соответствующей ст. 45 УК РФ: отсутствуют наказания, которые могут применяться как **в качестве основных, так и дополнительных**, штраф применяется только в качестве дополнительного вида наказания, и т.п.

В УК КНДР кратко раскрывается содержание указанных наказаний.

Во-первых, в соответствии со ст. 29 УК КНДР смертная казнь представляет собой исключительную меру наказания, которая не назначается двум категориям лиц: беременным женщинам и лицам, совершившим преступления в возрасте до 18 лет. В этом случае, в отличие от российского опыта (ст. 59 УК РФ), смертная казнь в КНДР может назначаться остальным женщинам, а также мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора 65-летнего возраста.

Во-вторых, согласно ст. 30 УК КНДР пожизненные исправительно-трудовые работы заключаются в содержании осужденного в исправительно-трудовом лагере с привлечением его к труду и частичным поражением в гражданских правах; срок наказания рассчитывается исходя из расчета 1 день содержания лица под стражей за 1 день исправительно-трудовых работ. В этом смысле пожизненные исправительно-трудовые работы в целом аналогичны российскому наказанию в виде пожизненного лишения свободы, однако они могут назначаться вне зависимости от пола и возраста виновного лица, в отличие от положений ст. 57 УК РФ.

В то же время упоминание о частичном поражении в правах фактически выводит уровень конкретного ограничения прав и свобод осужденных в КНДР на уголовно-правовой уровень. В этом контексте в российской юридической литературе ведется дискуссия о необходимости преимущественно уголовно-правового или уголовно-исполнительного ограничения прав и свобод осужденных².

В-третьих, по ст. 30 УК КНДР исправительно-трудовые работы на определенный срок, издавна являющиеся наиболее применяемым наказанием³, состоят в содержании осужденного в исправительно-трудовом лагере с привлечением его к труду и частичным поражением в гражданских правах на срок от 1 года до 15 лет; срок наказания также рассчитывается исходя из расчета 1 день содержания лица под стражей за 1 день исправительно-

² Орлов В.Н. Идеи профессора Н.А. Стручкова и перспективы развития уголовно-исполнительного права // Уголовно-исполнительное право. 2018. № 1. С. 8–13.

³ Иванов А.М., Корчагин А.Г. Законодательный опыт решения вопроса об уголовных наказаниях в соседних странах: краткий обзор УК КНДР и УК Республики Корея // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 2 (221). С. 188–190.





трудовых работ. В целом это наказание можно считать неким аналогом российского лишения свободы на определенный срок.

Вместе с тем имеет место ряд особенностей уголовно-правового регулирования данного наказания в северокорейском законодательстве (в сравнении со ст. 56 и 58 УК РФ), в частности, отсутствует перечень учреждений, исполняющих наказания, и регламентация назначения осужденному того или иного вида учреждения.

В-четвертых, в соответствии со ст. 31 УК КНДР исправительно-воспитательные работы заключаются в направлении осужденного в установленное место, где он привлекается к работам без изоляции от общества на срок от 6 месяцев до 1 года с сохранением гражданских прав; срок наказания также рассчитывается исходя из расчета 1 день содержания лица под стражей за 1 день исправительно-воспитательных работ.

В этом случае исправительно-воспитательные работы имеют отдаленную схожесть с российскими обязательными или исправительными работами (в настоящее время, исходя из указанных положений УК КНДР, сложно точнее провести аналогию) с сохранением у осужденного гражданских прав в отличие от лиц, направленных в исправительно-трудовую лагерь.

В-пятых, согласно ст. 32 УК КНДР лишение избирательного права состоит в лишении лица избирательного права на срок до 5 лет (такое ограничение в российском законодательстве не является наказанием и применяется в отношении осужденных к лишению свободы в соответствии со ст. 32 Конституции РФ).

В-шестых, штраф является денежным взысканием и определяется судом исходя из тяжести совершенного преступления (ст. 33 УК КНДР). В то же время данное регулирование существенно ограничено в сравнении со ст. 46 УК РФ: отсутствуют какие-либо пределы размера данного наказания, не учитывается семейное положение осужденного при его назначении и т.п.

В-седьмых, по ст. 34 УК КНДР конфискация имущества заключается в безвозмездной передаче государству имущества осужденного с оставлением семье осужденного необходимых продуктов питания, вещей первой необходимости и денег, составляющих прожиточный минимум, не подлежащих конфискации. Несмотря на то что в целом регулирование конфискации имущества более усеченное по сравнению с главой 15.1 УК РФ, в ст. 35 УК КНДР имеется положение, что, если конфискация имущества отменена или дело прекращено, конфискованное имущество возвращается лицу (что отсутствует в российском уголовном законодательстве).

В-восьмых, в соответствии со ст. 37 УК КНДР лишение квалификации заключается в пожизненном лишении

осужденного определенной квалификации, которой обладало такое лицо. Определенную схожесть с данным северокорейским наказанием имеет российское лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (только в части лишения права заниматься определенной деятельностью), которое, однако, имеет максимальный срок — 20 лет по ст. 47 УК РФ.

В-девятых, лишение квалификации на определенный срок заключается в лишении осужденного на срок до 3 лет определенной квалификации, которой обладало такое лицо (ст. 38 УК КНДР). В целом аналогией данному северокорейскому наказанию может выступать российское лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью по ст. 47 УК РФ (также в части лишения права заниматься определенной деятельностью).

Таким образом, очевидны существенные отличия видов наказаний и их содержания по УК КНДР в сравнении с УК РФ, что обусловлено историческими, общественно-политическими, правовыми и иными особенностями развития этих государств.

В северокорейском уголовном законодательстве предусмотрено несколько видов освобождения от наказания:

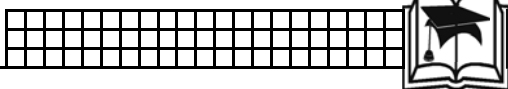
— амнистия и помилование, применяемые по ст. 54 УК КНДР ко всем осужденным без конкретизации вида отбываемого наказания;

— сокращение срока наказания в случае примерного поведения осужденного при отбывании наказаний в виде пожизненных исправительно-трудовых работ, исправительно-трудовых работ на определенный срок или исправительно-воспитательных работ;

— досрочное освобождение от отбывания наказаний в виде пожизненных исправительно-трудовых работ, исправительно-трудовых работ на определенный срок либо исправительно-воспитательных работ при отбытии соответственно 10 лет или половины срока наказания в случае перевоспитания осужденного.

В ст. 55 УК КНДР, возможно, фактически говорится о некоем аналоге российского условно-досрочного освобождения от отбывания наказания⁴ (хотя северокорейское уголовное законодательство не использует данный термин). При этом очевидна недостаточность критериев в ст. 55 УК КНДР (по сравнению со ст. 79 УК РФ) для принятия решения о досрочном освобождении осужденного, хотя регламентация условно-досрочного освобождения

⁴ Мяханова А.Н., Ковш А.В. Условно-досрочное освобождение осужденных к лишению свободы в законодательстве России, КНДР и Республики Корея: сравнительные аспекты // Юридическое образование и наука. 2017. № 9. С. 35–38.





от отбывания наказания в российском законодательстве также критикуется в юридической литературе⁵.

С учетом сказанного авторский перевод ст. 27 УК КНДР может примерно выглядеть следующим образом:

«Статья 27. Виды наказаний.

Видами наказания являются:

1. Смертная казнь;
2. Пожизненные исправительно-трудовые работы;

3. Исправительно-трудовые работы на определенный срок;

4. Исправительно-воспитательные работы;

5. Лишение избирательного права;

6. Конфискация имущества;

7. Штраф;

8. Лишение квалификации;

9. Лишение квалификации на определенный срок».

На основании изложенного можно сказать, что виды наказаний и их содержание имеют существенную специфику по УК КНДР. При этом имеются интересные положения северокорейского законодательства, что предопределяет необходимость дальнейшего исследования УК КНДР и его сравнительного анализа с российским законодательством.

⁵ Бабаян С.Л. Формальное основание применения поощрительного института условно-досрочного освобождения // Уголовно-исполнительное право. 2012. № 2 (14). С. 85–89; Кашуба Ю.А., Скиба А.П. Институт условно-досрочного освобождения: новый взгляд // Человек: преступление и наказание. 2011. № 1. С. 14–17; Эрхитуева Т.И., Щербаков Г.В., Мяханова А.Н., Дондокова М.Ю. Значение условного осуждения и условно-досрочного освобождения для достижения целей наказания // Человек: преступление и наказание. 2018. Т. 26. № 1. С. 57–63.

Литература

1. Бабаян С.Л. Формальное основание применения поощрительного института условно-досрочного освобождения / С.Л. Бабаян // Уголовно-исполнительное право. 2012. № 2 (14). С. 85–89.
2. Иванов А.М. Законодательный опыт решения вопроса об уголовных наказаниях в соседних странах: краткий обзор УК КНДР и УК Республики Корея / А.М. Иванов, А.Г. Корчагин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 2 (221). С. 188–190.
3. Кашуба Ю.А. Институт условно-досрочного освобождения: новый взгляд / Ю.А. Кашуба, А.П. Скиба // Человек: преступление и наказание. 2011. № 1. С. 14–17.
4. Мяханова А.Н. Условно-досрочное освобождение осужденных к лишению свободы в законодательстве России, КНДР и Республики Корея: сравнительные аспекты / А.Н. Мяханова, А.В. Ковш // Юридическое образование и наука. 2017. № 9. С. 35–38.
5. Орлов В.Н. Идеи профессора Н.А. Стручкова и перспективы развития уголовно-исполнительного права / В.Н. Орлов // Уголовно-исполнительное право. 2018. № 1. С. 8–13.
6. Скиба А.П. Некоторые проблемы разграничения уголовно-правового и уголовно-исполнительного регулирования / А.П. Скиба // Человек: преступление и наказание. 2014. № 3. С. 46–50.
7. Уголовный кодекс Корейской Народно-Демократической Республики / пер. с кор. А.В. Ковш, Ю.Д. Скрипник. СПб.: Гиперион, 2017. 158 с.
8. Эрхитуева Т.И. Значение условного осуждения и условно-досрочного освобождения для достижения целей наказания / Т.И. Эрхитуева, Г.В. Щербаков, А.Н. Мяханова, М.Ю. Дондокова // Человек: преступление и наказание. 2018. Т. 26. № 1. С. 57–63.

References

1. Babayan S.L. Formalnoe osnovaniye primeneniya pooschritelnogo instituta uslovno-dosrochnogo osvobozhdeniya [The Formal Ground for Application of the Incentive Institution of Release on Parole] / S.L. Babayan // Uголовно-исполнительное право — Penal Law. 2012. № 2 (14). S. 85–89.
2. Ivanov A.M. Zakonodatelnyy opyt' resheniya voprosa ob ugovolny'kh nakazaniyakh v sosednikh stranakh: kratkiy obzor UK KNDR i UK Respubliki Koreya [The Legal Experience of Solution of the Criminal Punishment Issue in Neighboring Countries: a Brief Overview of the Criminal Code of the DPRK and the Criminal Code of the Republic of Korea] / A.M. Ivanov, A.G. Korchagin // Izvestiya vy'sshikh uchebny'kh zavedeniy. Pravovedenie — News of Higher Educational Institutions. Legal Studies. 1998. № 2 (221). S. 188–190.
3. Kashuba Yu.A. Institut uslovno-dosrochnogo osvobozhdeniya: novy'y vzglyad [The Institution of Release on Parole: a New View] / Yu.A. Kashuba, A.P. Skiba // Chelovek: prestuplenie i nakazanie — Man: Crime and Punishment. 2011. № 1. S. 14–17.
4. Myakhanova A.N. Uslovno-dosrochnoe osvobozhdenie osuzhdenny'kh k lisheniyu svobody' v zakonodatelstve Rossii, KNDR i Respubliki Koreya: sravnitelny'e aspekty' [Release on Parole of Persons Sentenced to Imprisonment in Laws of Russia, the DPRK and the Republic of Korea: Comparative Aspects] / A.N. Myakhanova, A.V. Kovsh // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka — Legal Education and Science. 2017. № 9. S. 35–38.
5. Orlov V.N. Idei professora N.A. Struchkova i perspektivy' razvitiya ugovolno-ispolnitelnogo prava [Professor N.A. Struchkov's Ideas and Penal Law Development Prospects] / V.N. Orlov // Uголовно-исполнительное право — Penal Law. 2018. № 1. S. 8–13.
6. Skiba A.P. Nekotory'e problemy' razgranicheniya ugovolno-pravovogo i ugovolno-ispolnitelnogo regulirovaniya [Some Issues of Demarcation between the Criminal Law and Penal Regulation] / A.P. Skiba // Chelovek: prestuplenie i nakazanie — Man: Crime and Punishment. 2014. № 3. S. 46–50.
7. Uголовny'y kodeks Koreyskoy Narodno-Demokraticheskoy Respubliki / per. s kor. A.V. Kovsh, Yu.D. Skripnik. [The Criminal Code of the Democratic People's Republic of Korea / translated from Korean by A.V. Kovsh, Yu.D. Skripnik]. Sankt-Peterburg: Giperion — Saint Petersburg: Hyperion, 2017. 158 s.
8. Erkhiteueva T.I. Znachenie uslovnogo osuzhdeniya i uslovno-dosrochnogo osvobozhdeniya dlya dostizheniya tseyey nakazaniya [The Importance of Probation and Parole for Reaching the Aims of Punishment] / T.I. Erkhiteueva, G.V. Scherbakov, A.N. Myakhanova, M.Yu. Dondokova // Chelovek: prestuplenie i nakazanie — Man: Crime and Punishment. 2018. Vol. 26. № 1. S. 57–63.





DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-24-27

Актуальные вопросы заключения контрактов на оказание преподавательских услуг физическими лицами по Закону о контрактной системе

Степанова Е.Е.*

Цель. В связи с тем, что в настоящее время все больше преподавателей работают в государственных и муниципальных образовательных учреждениях не по трудовому, а по гражданско-правовому договору, возникают вопросы надлежащего юридического оформления соответствующих отношений по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Цель настоящей статьи — проанализировать проблемы, выявляющиеся при заключении контрактов об оказании преподавательских услуг физическими лицами, на основании п. 33 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе. **Методология:** диалектика, формально-юридический, анализ, синтез, дедукция, сравнение. **Выводы.** Во-первых, деятельность педагога, работающего по гражданско-правовому договору, не направлена на извлечение прибыли, поэтому при заключении контракта об оказании преподавательских услуг не требуется, чтобы у исполнителя был статус индивидуального предпринимателя. Во-вторых, работа преподавателя по гражданско-правовому контракту формально не ограничена пределом по времени (источники трудового права, регулирующие максимальную учебную нагрузку, не имеют отношения к оказанию преподавательских услуг, продолжительность оказания которых определяется заказчиком и исполнителем сугубо на основании принципа свободы договора). В-третьих, при помещении сведений об исполнителях-преподавателях в порядке п. 33 ч. 1 ст. 93, ст. 103 Закона № 44-ФЗ в реестр контрактов персональные данные преподавателей, включая сведения об адресе проживания, оказываются в сети Интернет в открытом доступе, в связи с чем с целью защиты персональных данных преподавателей предлагается внести изменения в Закон о контрактной системе в части деперсонификации таких сведений. **Научная и практическая значимость.** В статье предпринята попытка теоретического осмысления института контракта на оказание преподавательских услуг в контексте контрактной системы в сфере закупок, даны практические рекомендации по заключению гражданско-правовых договоров с преподавателями, предложены изменения в ст. 103 Закона № 44-ФЗ.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок, контракт на оказание преподавательских услуг, деперсонификация данных преподавателя, реестр контрактов.

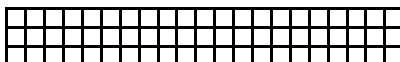
Current Issues of Making Contracts for Teaching Services with Natural Persons Pursuant to the Contractual System Law

Stepanova E.E.**

Purpose. Due to the fact that currently more and more teachers are working in state and municipal educational institutions not on labor, but on a civil contract, there are questions of proper legal registration of the relevant relations under the Federal law of April 5, 2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs". The purpose of this article is to analyze the problems identified in the conclusion of contracts for the provision of teaching services by individuals on the basis of paragraph 33 of part 1 of article 93 Of the law on the contract system. **Methodology:** dialectics, formal-legal, analysis, synthesis, deduction, comparison. **Results.** First, the activity of a teacher working under a civil law contract is not aimed at making a profit, so the conclusion of the contract for the provision of teaching services does not require that the contractor has the status of an individual entrepreneur. Secondly, the work of a teacher under a civil law contract is not formally limited by the time limit (sources of labor law regulating the maximum academic load are not related to the provision of teaching services, the duration of which is determined by the customer and the contractor solely on the basis of the principle of freedom of contract). Third, when placing information about the performers-teachers in the order of p. 33 part 1 of Art. 93, art. 103 of The law No. 44-FZ on the contract system in the register of contracts personal data of teachers, including information about the address of residence, are available on the Internet in the public domain, and therefore, in order to protect the personal data of teachers, it is proposed to amend the Law on the contract system in terms of depersonalization of such information. **Scientific and practical decision.** The article attempts to

* **СТЕПАНОВА ЕЛЕНА ЕВГЕНЬЕВНА**, юрист, доцент Петербургского государственного университета путей сообщения Императора Александра I, преподаватель Института дополнительного образования Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, мировой судья в отставке, кандидат педагогических наук, helens8228@mail.ru

** **STEPANOVA ELENA E.**, Lawyer, Associate Professor of the Emperor Alexander I St. Petersburg State Transport University, Lecturer of the Institute of Continuing Education of the Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics, Justice of the Peace Emeritus, Candidate of Pedagogical Sciences





theoretical understanding of the Institute of contract for the provision of teaching services in the context of the contract system in the field of procurement, practical recommendations for the conclusion of civil contracts with teachers, proposed changes to article 103 of the Law № 44-FZ on the contract system.

Keywords: contract system in procurement, contract for the provision of teaching services, depersonalization of teacher data, register of contracts.

Проанализируем вопросы заключения контрактов на оказание преподавательских услуг физическими лицами в соответствии с п. 33 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон № 44-ФЗ) — вопросы, актуальные для заказчиков — образовательных учреждений.

Прежде всего, отметим, что первоначальная редакция Закона № 44-ФЗ предполагала проводить запрос предложений для целей заключения контрактов с преподавателями и экскурсоводами — физическими лицами.

Представляется, что это парализовало бы работу указанных категорий физических лиц по гражданско-правовым договорам (контрактам). Согласитесь, физическому лицу сложно внести обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта, намного проще найти себе работу по трудовому договору.

Законодатель вовремя понял всю сложность ситуации — Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ была дополнена п. 33, который фактически стал аналогом ранее действовавшей нормы п. 22 ч. 2 ст. 55 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Остановимся на преподавательских услугах, точнее, на проблеме привлечения учебными заведениями преподавателей по гражданско-правовым контрактам.

Рассматривая вопрос оказания преподавательских услуг физическими лицами, прежде всего необходимо отметить, что такие договоры (в том числе с преподавателями-почасовиками) можно заключать в соответствии с Трудовым кодексом РФ.

Но учебные заведения не всегда охотно заключают трудовые договоры с преподавателями, поскольку Трудовой кодекс РФ предполагает более высокий уровень гарантий работникам (по сравнению с ситуацией, когда заключен гражданско-правовой договор). Кроме того, в ряде случаев нужно привлекать высококвалифицированных специалистов для проведения разовых семинаров, для работы в государственных экзаменационных ко-

миссиях и тому подобной работы, которая носит не систематический, а эпизодический характер. Для этого больше подходят именно гражданско-правовые контракты.

Заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем, не допускается.

Поэтому, формируя проекты гражданско-правовых контрактов на оказание преподавательских услуг по п. 33 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, ни в коем случае нельзя упоминать термины, характерные исключительно для трудового права: не может быть упоминания ни о штатном расписании, ни о правилах внутреннего трудового распорядка, ни о заработной плате. Наоборот, следует ввести термины, характерные именно для гражданско-правового договора возмездного оказания услуг: стороны называть не Работником и Работодателем, а Исполнителем и Заказчиком, оплату — вознаграждением за оказанные услуги, а не заработной платой.

Заключение гражданско-правовых контрактов на преподавательские услуги с Исполнителями — физическими лицами возможно тогда, когда отношения Заказчика (образовательной организации) и Исполнителя (преподавателя) не носят постоянного характера, а преподаватель привлекается, например, для проведения дополнительных занятий или занятий с учащимися, обучающимися на договорной («внебюджетной») основе.

Постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 30 июня 2003 г. № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры»² установлено, что для педагогических работников не считается совместительством и не требует заключения (оформления) трудового договора педагогическая работа на условиях почасовой оплаты в объеме не более 300 ч. в год.

Иногда эту норму толкуют как рекомендацию работы преподавателя-почасовика по гражданско-правовому договору в объеме, не превышающем 300 ч. в год (до 300 ч. — гражданско-правовой договор, более 300 ч. в год — трудовой договор по совместительству).

С такой трактовкой согласиться нельзя, поскольку то, какой договор заключать, — трудовой или гражданско-

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант-Плюс».

² Постановление Минтруда РФ от 30 июня 2003 г. № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры» (зарег. в Минюсте РФ 07.08.2003 № 4963) // Российская газета. 2003. 16 августа. № 162.





правовой, — выбирают преподаватель и соответствующее учебное заведение.

Приведенное постановление Министерства труда и социального развития РФ как источник трудового права не может регулировать гражданско-правовые отношения, что не исключает работу преподавателей-почасовиков по гражданско-правовым договорам и в объеме, превышающем 300 ч. в год (если, конечно, ни одна из сторон не настаивает на заключении трудового договора в этом случае).

С учетом того, что Постановление Министерства труда и социального развития РФ от 30 июня 2003 г. № 41 — это источник трудового (а вовсе не гражданского) права, представляется, что процитированную норму следует толковать как отсутствие необходимости заключать трудовой договор по совместительству с преподавателем-почасовиком при дополнительной нагрузке до 300 ч. в год, видимо, при увеличении нагрузки преподавателя не более чем на 300 ч. в год с педагогом, работающим по трудовому договору, работодателю следует заключать соглашение об увеличении объема работ / о расширении зоны обслуживания в порядке ст. 60.2 Трудового кодекса РФ.

На практике иногда такой дополнительный труд «почасовиков» оформляется просто приказом по образовательной организации, чего, с нашей точки зрения, недостаточно, поскольку преподаватель имеет определенные права, определенные обязанности, а прописаны взаимные права и обязанности преподавателя и образовательной организации могут быть именно в договоре (трудовом договоре или дополнительном соглашении к нему либо в гражданско-правовом договоре, но никак не в приказе).

И если нормы трудового права ограничивают продолжительность рабочего времени преподавателя (например, согласно ст. 333 ТК РФ порядок определения учебной нагрузки, оговариваемой в трудовом договоре, и основания ее изменения, случаи установления верхнего предела учебной нагрузки педагогических работников определяются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти), то *гражданское законодательство каких-либо временных ограничений при оказании Исполнителем услуг не содержит*.

И зачастую в ситуации, когда, например, преподаватель вуза (заказчика) «выработал» максимально возможную учебную нагрузку по трудовому договору, но хочет дополнительно поработать и получить за это хорошее вознаграждение, то такому физическому лицу — преподавателю весьма выгодно заключить гражданско-правовой контракт на оказание преподавательских услуг по п. 33 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Нельзя согласиться и с мнением некоторых юристов о том, что при заключении гражданско-правового догово-

ра (контракта) преподаватель должен обязательно приобрести статус индивидуального предпринимателя.

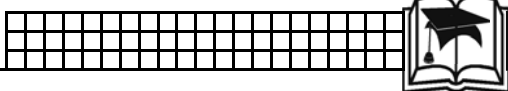
Дело в том, что работа преподавателей по п. 33 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ не может относиться к индивидуальной трудовой деятельности преподавателей, поскольку не является самостоятельной (преподаватель работает не напрямую со студентом, как это делает репетитор — индивидуальный предприниматель, а через учебное заведение, реализует не свои собственные программы, а те, которые разработаны учебным заведением — заказчиком, действует не самостоятельно, индивидуально, а с учетом лицензии организации — заказчика).

Обратимся к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³, который вступил в силу в сентябре 2013 г. В ст. 32 указанного закона раскрывается суть индивидуального предпринимательства в образовательной сфере. Логика законодателя такова, что индивидуальный предприниматель, осуществляющий индивидуальную педагогическую деятельность, работает с обучающимся (его родителями, законными представителями) напрямую, а в нашем случае (при привлечении образовательным учреждением — заказчиком преподавателя по гражданско-правовому договору (контракту)) нет признака индивидуальности и самостоятельности в такой работе по гражданско-правовому контракту. Деятельность преподавателя по обучению студентов образовательного учреждения носит некоммерческий характер, как и деятельность самого образовательного учреждения, поскольку она направлена не на извлечение прибыли, а на выполнение социально значимых задач. Оплата работы преподавателя имеет характер справедливого вознаграждения, а не прибыли от реализации товаров, работ или услуг. Таким образом, деятельность преподавателя образовательного учреждения по оказанию преподавательских услуг не может рассматриваться в качестве предпринимательской в силу особенностей образовательных правоотношений.

В литературе справедливо отмечается, что «в настоящее время все большее количество преподавателей-почасовиков в вузах работают по договору возмездного оказания услуг. Такая форма договора получила широкое распространение особенно при проведении занятий по платным (внебюджетным) формам обучения»⁴.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 27.06.2018) // Российская газета. 2012. 31 декабря. № 303 ; URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=3AB4DC01D346A362933386B229E4293F&BASENODE=1&ts=20429507530940430481277408&base=LAW&n=301330&rnd=9C03E652323551CB024A8E77FE2ED9F1#002938568185697621> (дата обращения: 08.08.2018).

⁴ Завгородний А.В. Особенности и проблемы правового регулирования почасовой оплаты труда преподавателей в вузе //





Резюмируя сказанное, необходимо отметить, что, поскольку оказание услуг преподавателем — физическим лицом по п. 33 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ не носит самостоятельного характера, осуществляется в некоммерческих целях, а не для систематического получения прибыли, такое оказание услуг не подпадает под определение предпринимательской деятельности, данное в ст. 2 Гражданского кодекса РФ. Следовательно, регистрация преподавателя — физического лица в качестве индивидуального предпринимателя не требуется.

Надо отметить, что заключение контракта «с единственным исполнителем» на оказание преподавательских услуг должно осуществляться с соблюдением следующих норм:

— в силу ч. 2 ст. 93 Закона № 44-ФЗ размещать извещение не требуется;

— оформлять документально отчет о невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения исполнителя не нужно, как не требуется и включать в контракт расчет и обоснование цены договора (согласно ч. 3 и 4 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

— заказчик не обязан привлекать «внешних» экспертов для приемки преподавательских услуг (экспертиза может проводиться силами заказчика)⁵;

— заказчик вправе не устанавливать требование об обеспечении исполнения контракта об оказании преподавательских услуг, о чем гласит ч. 2 ст. 96 Закона № 44-ФЗ;

— согласно ч. 3 ст. 103 Закона № 44-ФЗ в течение пяти рабочих дней со дня заключения каждого контрак-

та на оказание преподавательских услуг заказчик направляет сведения для включения в реестр контрактов, в том числе данные о фамилии, имени, отчестве, адресе места жительства исполнителя, об ИНН преподавателя.

Актуальным продолжает оставаться вопрос охраны персональных данных преподавателей-исполнителей.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом⁶. В данном случае иное, т.е. необходимость размещения сведений об исполнителе в Реестре контрактов в сети Интернет, как раз и предусмотрено федеральным законом — ст. 103 Закона № 44-ФЗ.

Представляется, законодателю в целях защиты персональных данных преподавателей — физических лиц, наделенных статусом предпринимателя без образования юридического лица, при помещении в Реестр контрактов сведений об исполнителях контрактов по п. 33 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ целесообразно предусмотреть деперсонализацию соответствующих данных.

Предлагается дополнить п. 7 ч. 2 ст. 103 Закона № 44-ФЗ фразой «а также за исключением сведений о не являющемся индивидуальным предпринимателем физическом лице, заключившем контракт по пункту 33 части 1 статьи 93 настоящего Федерального закона».

Российский ежегодник трудового права. 2007. № 3 / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб. : Юридическая книга, 2008. С. 328–337.

⁵ Пункт 1 ч. 4 ст. 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 2006. 29 июля. № 165 ; URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=90585466607118776806721159&cacheid=2E8A04B9120560437F4B7784438CABF0&mode=splus&base=LAW&n=286959&rnd=D45EC42D043634E2A9A280A0A0E41903#047073428615250545> (дата обращения: 08.08.2018).

Литература

1. Завгородний А.В. Особенности и проблемы правового регулирования почасовой оплаты труда преподавателей в вузе / А.В. Завгородний // Российский ежегодник трудового права. 2007. № 3 ; под ред. Е.Б. Хохлова. СПб. : Юридическая книга, 2008. С. 328–337.

References

1. Zavgorodniy A.V. Osobennosti i problemy' pravovogo regulirovaniya pochasovoy oplaty' truda prepodavateley v vuzе [Peculiarities and Issues of the Legal Regulation of Hourly Payment to Lecturers in a Higher Educational Institution] / A.V. Zavgorodniy // Rossiyskiy ezhegodnik trudovogo prava. 2007. № 3 ; pod red. E.B. Khokhlova [Russian Yearbook of Labor Law. 2007. No. 3 ; edited by E.B. Khokhlov]. Sankt-Peterburg : Yuridicheskaya kniga — Saint Petersburg : Legal Book, 2008. S. 328–337.





DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-28-31

О некоторых аспектах формирования структуры органов местного самоуправления

Кожевников О.А.*

Цель. Стремительное развитие политической системы РФ зачастую приводит к произвольному толкованию и применению положений законодательства о местном самоуправлении, тем самым нарушая установленные Конституцией РФ гарантии прав и свобод человека в области местного самоуправления. Практика последнего периода свидетельствует о наличии тенденций нарушения представительными органами местного самоуправления отдельных процедур осуществления своих полномочий в области местного самоуправления. В связи с этим возникает необходимость дополнительного акцентирования внимания научной общественности, правоприменительных органов на необходимости точного и неукоснительного соблюдения правовых норм, регламентирующих порядок деятельности органов местного самоуправления, и порядка принятия ими своих решений. **Методология:** диалектика, анализ, синтез, дедукция, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения. **Выводы.** Во-первых, в связи с изменением федерального законодательства при формировании структуры органов местного самоуправления, в том числе путем избрания выборных должностных лиц, население муниципального образования фактически «отодвинуто» от реальной возможности определять судьбу органов местного самоуправления. Во-вторых, исполнение вышестоящего по отношению к муниципально-правовым актам федерального и регионального законодательства не должно приводить к игнорированию представительными органами местного самоуправления положений собственных муниципальных правовых актов. В-третьих, любое несоблюдение нормативно-установленных процедур осуществления органами местного самоуправления своих полномочий должно влечь «мгновенную» реакцию органов прокуратуры и иных уполномоченных органов государственной власти в целях обеспечения единства законности при организации местного самоуправления на всей территории РФ. **Научная и практическая значимость.** Проведенное исследование позволяет дополнительно обратить внимание на несовершенство обеспечения в РФ гарантий соблюдения законности при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий, особенно при реализации вышестоящих норм федерального и регионального законодательства. Выводы данного исследования могут быть использованы при формировании обобщений судебной и прокурорской практики, корректировке правоприменительной практики органов местного самоуправления, а также применяться в учебном процессе при подготовке специалистов в области юриспруденции.

Ключевые слова: глава муниципального образования, структура органов местного самоуправления, Конституция, принцип законности, муниципально-правовые акты, Конституционный Суд РФ, местное самоуправление, правовые позиции Конституционного Суда РФ.

On Some Aspects of Establishment of the Structure of Local Self-Governing Bodies

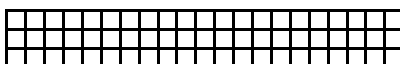
Kozhevnikov O.A.**

Purpose. The rapid development of the Russian political system often leads to an arbitrary interpretation and application of the provisions of the legislation on local self-government, thereby violating the guarantees of human rights and freedoms in the field of local self-government established by the Constitution of the Russian Federation. The practice of the last period shows the presence of tendencies of violation by representative bodies of local self-government of separate procedures of implementation of the powers in the field of local self-government. In this regard, there is a need to further focus the attention of the scientific community, law enforcement agencies on the need for accurate and strict compliance with the legal norms governing the procedure of local government and the order of their decision-making. **Methodology:** dialectics, analysis, synthesis, deduction, formal-legal method, the method of comparative law. **Results.** First, due to the changes in Federal legislation in the formation of the structure of local self-government, including through the election of elected officials, the population of the municipality is actually "pushed" from the real possibility to determine the fate of local self-government. Secondly, the execution of the higher, in relation to municipal legal acts, Federal and regional legislation, should not lead to ignoring by the representative bodies of local self-government of the provisions of their own municipal legal acts. Third, any failure to comply with the regulatory procedures for local self-government bodies to exercise their powers should entail an "instant" reaction of the Prosecutor's office and other authorized bodies of state power in order to ensure the unity of the law in the organization of local self-government throughout the Russian Federation. **Scientific and practical significance.** The conducted research allows to draw attention to the imperfection of the Russian Federation guarantees of compliance with the law in the implementation of local authorities of their powers, especially in the implementation of higher standards of Federal and regional legislation. The findings of this study can be used in the formation of generalizations of judicial and prosecutorial practice, correction of law enforcement practice of local governments, as well as used in the educational process in the preparation of specialists in the field of jurisprudence.

Keywords: head of the municipality, structure of local self-government bodies, Constitution, principle of legality, municipal legal acts, Constitutional court of the Russian Federation, local self-government, legal positions of the Constitutional court of the Russian Federation.

* **КОЖЕВНИКОВ ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВИЧ**, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, Jktu1976@yandex.ru

** **KOZHEVNIKOV OLEG A.**, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Ural State Law University, Professor of the Department of Public Law of the Ural State University of Economics





25 мая 2018 г. в Екатеринбурге произошли сразу два события: первое — избранный населением глава муниципального образования покинул свой пост, а второе — Екатеринбургская городская дума одобрила изменения в Устав муниципального образования «город Екатеринбург», отменив прямые выборы главы муниципального образования.

Указанные события повлекли за собой серьезный общественный резонанс, который в очередной раз заставляет нас обратить внимание на тенденции развития местного самоуправления и формирование органов местного самоуправления в РФ. О некоторых из них в свете вышеуказанных событий в г. Екатеринбурге хотелось бы остановиться особо.

Исходя из преамбулы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Закон № 131-ФЗ), данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в РФ, определяет государственные гарантии его осуществления.

В соответствии со ст. 4 Закона № 131-ФЗ в систему правовых актов, являющихся правовой основой местного самоуправления в РФ, входят уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Хочется отметить и тот факт, что в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ Уставом муниципального образования должны определяться срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц.

В соответствии с п. 2. ст. 46 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» решение о досрочном прекращении полномочий Главы Екатеринбурга — Председателя Екатеринбургской городской Думы по собственному желанию принимается городской Думой на основании его письменного заявления. В соответствии с п. 5 ст. 25 того же Устава периодичность проведения заседаний, порядок их созыва и проведения устанавливаются Регламентом городской Думы.

Такое пристальное внимание в соответствии с положениями устава муниципального образования «город Екатеринбург» не случайно, поскольку, по нашему мнению, принятие Екатеринбургской городской думой решения об отставке Главы муниципального образования произошло с нарушением вышеуказанных положений Устава муниципального образования «город Екатеринбург», ко-

торый, как уже было отмечено ранее, входит в систему правовых актов, регулирующих местное самоуправление на территории г. Екатеринбурга. В частности, в соответствии со ст. 17 Регламента Екатеринбургской городской думы, утвержденного Постановлением Екатеринбургской городской думы от 12 июля 1996 г. № 1¹, правом вносить предложения в проект повестки заседания Думы обладают Глава Екатеринбурга — Председатель Думы, депутаты, постоянные комиссии, фракции, депутатские группы и рабочие группы, глава Администрации города Екатеринбурга, при этом проект повестки заседания Думы утверждается Главой Екатеринбурга — Председателем Думы не позднее чем за 3 дня до начала заседания Думы. Все предложения по проекту повестки заседания представительного органа направляются Главе Екатеринбурга — Председателю Думы в письменном виде, после чего он организует регистрацию поступающих предложений и в течение 5 рабочих дней направляет их в постоянную комиссию, к компетенции которой относится вопрос, предлагаемый к рассмотрению.

Названная комиссия обязана представить Главе Екатеринбурга — Председателю Думы решение комиссии о результатах рассмотрения вопроса и предложениях комиссии по проекту решения Думы. Глава Екатеринбурга — Председатель Думы организует вручение депутатам проекта повестки заседания Думы и сопутствующих материалов, включая решения комиссий, не позднее чем за три дня до начала заседания Думы. Повестка заседания Думы утверждается Думой на заседании Думы по представлению председательствующего.

Регламент представительного органа местного самоуправления является нормативно-правовым актом, что в том числе подтверждено Апелляционным определением Верховного Суда РФ от 6 апреля 2016 г. по делу № 59-АПГ16-2², следовательно, исполнение указанного акта является обязательным для представительного органа местного самоуправления и не подлежит игнорированию.

Глава муниципального образования Е.В. Ройзман 22 мая 2018 г., на очередном заседании Екатеринбургской городской думы, заявил о намерении покинуть пост Главы Екатеринбурга, таким образом, выразив свое несогласие с принятием Законодательным собранием Свердловской области Закона об отмене всенародных выборов главы Екатеринбурга. Позже указанные доводы были изложены в соответствующем письменном заявлении.

Согласно официальному сайту Екатеринбургской городской думы³, для рассмотрения вышеуказанного за-

¹ URL: <http://www.egd.ru/docs/311>

² URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/da6d252a7fc9141c5139d30f8c106e5a/>

³ URL: http://www.egd.ru/about/lenta/_aview_b5249





явления, а также поправок в Устав муниципального образования «город Екатеринбург» депутаты выступили с инициативой о проведении внеочередного заседания Екатеринбургской городской Думы, которое было назначено на 25 мая 2018 г.

Согласно сообщениям многочисленных СМИ, присутствовавших на внеочередном заседании Екатеринбургской городской думы 25 мая 2018 г.⁴, внеочередное заседание было назначено с нарушением положений упомянутого регламента и Устава муниципального образования «город Екатеринбург». Профильные комиссии представительного органа Екатеринбурга не выносили своего положительного решения о возможности рассмотрения заявления главы муниципального образования «город Екатеринбург», а также поправок в Устав муниципального образования «город Екатеринбург» на внеочередном заседании.

Таким образом, решение об отставке Главы Екатеринбурга — Председателя Екатеринбургской городской думы и внесении изменений в Устав муниципального образования «город Екатеринбург» об отмене всенародных выборов главы Екатеринбурга было принято с нарушением муниципальных правовых актов, что свидетельствует о нарушении правовых основ местного самоуправления, определенных ст. 4 Закона № 131-ФЗ.

Вместе с тем соблюдение процедур принятия актов органами власти является важной составляющей их легитимности и законности. Так, в п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» особо отмечено, что «при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования. В случае если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления *без исследования других обстоятельств по делу*, в том числе содержания оспариваемого акта»⁵.

Анализ положений Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением от 22 января 1998 г.

№ 2134-II ГД⁶, Регламента Законодательного собрания Свердловской области, утвержденного Постановлением от 16 декабря 2014 г. № 1924-ПЗС⁷, позволяет с полной уверенностью говорить о том, что соблюдение принципа законности при осуществлении деятельности представительными органами власти является важнейшей составляющей легитимности принимаемых ими решений, что обеспечивается неукоснительным соблюдением процедур, закрепленных регламентами деятельности представительных органов федерального и регионального уровня. Представляется, что в случае судебного обжалования решений Екатеринбургской городской думы об отставке Главы Екатеринбурга и внесении изменений в Устав муниципального образования «город Екатеринбург» об отмене всенародных выборов главы Екатеринбурга суду общей юрисдикции, безусловно, пришлось бы провести тщательный анализ соблюдения представительным органом местного самоуправления Регламента Екатеринбургской городской думы, утвержденного Постановлением Екатеринбургской городской думы от 12 июля 1996 г. № 1.

Что касается порядка избрания глав муниципального образования и заявления отдельных политических лидеров о том, что отмена прямых выборов глав муниципальных образований противоречит интересам жителей муниципальных образований и не соответствует Конституции РФ, то в указанном случае следует обратиться к позициям Конституционного Суда РФ, изложенным в соответствующих его решениях.

Так, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то обстоятельство, что Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное ст. 32 (ч. 2) Конституции РФ право граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29.09.2011 № 1319-О-О).

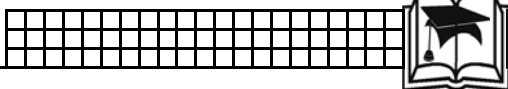
При этом Конституционный Суд РФ также отмечал, что Конституция РФ, провозглашая свободные выбо-

⁴ URL: https://www.znak.com/2018-05-25/deputaty_ekaterinburga_otpravili_v_otstavku_evgeniya_royzmana

⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73167/

⁶ URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>

⁷ URL: <http://docs.cntd.ru/document/430546776>





ры наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа и закрепляя избирательные права граждан РФ и право на участие в референдуме (ст. 3, ч. 3; ст. 32, ч. 1 и 2), вместе с тем не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации (Постановление от 21.12.2005 № 13-П).

Таким образом, федеральные и региональные законодательные органы имеют право устанавливать различные процедуры формирования органов местного самоуправления, в том числе и Главы муниципального образования, при этом следует упомянуть еще одну правовую позицию Конституционного Суда РФ: «...определение тех или иных способов формирования органов местного самоуправления — поскольку этот вопрос по своему характеру относится к общим принципам организации местного самоуправления и непосредственно связан с регулированием права на местное самоуправление, включая возможные его ограничения, — составляет, по смыслу Конституции Российской Федерации, ее статей 12, 32 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 71 (пункт „в“) и 72 (пункт „н“ части 1), прерогативу федерального законодателя, тогда как законодатель субъекта Российской Федерации вправе осуществлять лишь вторичное, производное регулирование в этой сфере; при этом не могут использоваться организационно-правовые средства и процедуры, которые ставили бы собственно формирование состава органа местного самоуправления или замещение муниципальной должности в зависимости от волеизъявления субъектов государственной власти» (Постановления от 03.11.1997 № 15-П, от 01.12.2015 № 30-П и др.; Определения от 11.12.1999 № 105-О, от 14.01.2003 № 21-О и др.). Таким образом, действующее законодательство о местном самоуправлении закрепляет «федеральный приоритет» в нормативном регулировании порядка формирования выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, тем самым обеспечивается право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно формировать органы местного самоуправления. Однако указанный приоритет не означает исключение субъектов РФ из «обоймы»

формирования правового пространства в части определения порядка формирования выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П⁸ суд особо отметил, что действующее законодательство в области местного самоуправления «не исключают возможности воспроизведения в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ способов формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также избрания главы муниципального образования, причем как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации». Свой вывод Конституционный Суд РФ обосновал необходимостью при организации местного самоуправления учета региональных особенностей, во многом зависящих от географического положения, численности и расселения жителей, соотношения городского и сельского населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д.

Таким образом, положения ст. 131 Конституции РФ⁹, устанавливающей, что структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно, в настоящее время с учетом приведенных позиций Конституционного суда РФ являются не просто декларативными, но и фактически неисполнимыми, поскольку формирование нормативных основ структуры органов местного самоуправления находится в жестких тисках федерального и регионального законодателя, а реальное участие населения в определении структуры органов местного самоуправления все больше сводится к простому исполнению воли государственных органов через деятельность представительных органов местного самоуправления и закреплению соответствующих норм вышестоящего законодательства в уставах муниципальных образований.

⁸ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision215624.pdf>

⁹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

Литература

1. Балуик О. Дума будет втянута в суды / О. Балуик, Д. Комаров // URL: https://www.znak.com/2018-05-25/deputaty_ekaterinburga_otpravili_v_otstavku_evgeniya_royzmana

References

1. Balyuk O. Duma budet vtyanuta v sudy' [The Duma Will Be Involved in Litigations] / O. Balyuk, D. Komarov // URL: https://www.znak.com/2018-05-25/deputaty_ekaterinburga_otpravili_v_otstavku_evgeniya_royzmana





DOI : 10.18572/1813-1190-2018-10-32-37

Регулирование и контроль за обращением виртуальных валют в США на уровне штатов

Ситник А.А.*

Цель. Проведенное исследование направлено на изучение опыта правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере обращения виртуальных валют, на региональном уровне в США. **Методология:** в ходе проведенного исследования автор опирался на общенаучный метод диалектического познания, а также логические методы (анализ, синтез, дедукция, индукция), специальные научные методы — формально-юридический и сравнительно правовой. **Выводы.** Проведенное исследование показало, что в США штаты наделены широкими полномочиями по регулированию обращения виртуальной валюты. При этом модели такого регулирования могут значительно отличаться друг от друга. Так, в ряде штатов виртуальные валюты регулируются в рамках уже существующих правовых механизмов, в других — принимаются отдельные нормативные правовые акты. Также операции с виртуальной валютой становятся объектом мониторинга в рамках деятельности, связанной с противодействием отмыванию доходов, полученных преступным путем. В настоящее время Комиссией по единообразному законодательству разработан Закон о единообразном регулировании предпринимательской деятельности, связанной с виртуальной валютой. Предполагается, что данный закон будет положен в основу правового регулирования виртуальных валют в штатах. **Научная и практическая значимость.** Проведенное в рамках данной статьи исследование расширяет научные представления о правовом регулировании виртуальных валют, обогащает науку знаниями о зарубежном опыте в указанной сфере. Материалы работы могут применяться нормотворческими органами при разработке и принятии нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере обращения виртуальных валют. Выводы и иные положения статьи могут найти свое применение при написании учебников, учебных пособий и монографий по теме исследования, а также при проведении лекционных и практических занятий по финансовому праву и основанных на нем спецкурсов.

Ключевые слова: виртуальная валюта, криптовалюта, США, правовое регулирование, валюта, денежное обращение, финансовое право, финансовые рынки, контроль, надзор.

Regulation and Control of Virtual Currencies Circulation in the USA at the Level of States

Sitnik A.A.**

Purpose. The research is aimed at studying the experience of the legal regulation of public relations, emerging in the sphere of circulation of virtual currencies, at the regional level in the USA. **Methodology:** in the course of the study, the author relied on the general scientific method of dialectical cognition, as well as logical methods (analysis, synthesis, deduction, induction), special scientific methods — formal legal and comparative legal. **Results.** The study showed that in the US the states are endowed with broad powers to regulate the circulation of virtual currency. In this case, the models of such regulation can differ significantly from each other. So, in some states virtual currencies are regulated in the framework of already existing legal mechanisms, in others — separate regulatory legal acts are adopted. Also, transactions with virtual currency are subject to monitoring in the framework of activities related to combating the laundering of proceeds from crime. At present, the Uniform Law Commission has developed the Law on the Uniform Regulation of Entrepreneurship Related to Virtual Currency. It is assumed that this law will be the basis for the legal regulation of virtual currencies in the states. **Scientific and practical significance.** The research carried out within the framework of this article expands the scientific understanding of the legal regulation of virtual currencies, enriches science with knowledge of foreign experience in this field. The materials of the work can be used by the norm-setting bodies when developing and adopting normative legal acts regulating public relations that are developing in the sphere of circulation of virtual currencies. Conclusions and other provisions of the article can find their application in writing textbooks, teaching aids and monographs on the research topic, as well as conducting lecture and practical classes in financial law and special courses based on it.

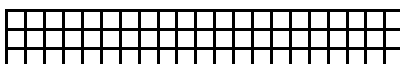
Keywords: virtual currency, cryptocurrency, the USA, legal regulation, currency, monetary circulation, financial law, financial markets, control, supervision.

Правовая система США в значительной степени оригинальна и самобытна. Являясь федеративным государством, США состоят из 50 штатов, каждый из которых, не

обладая суверенитетом, тем не менее наделен широкими полномочиями по регулированию общественных отношений. Как подчеркивается в науке конституционно-

* СИТНИК АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент, aasitnik@msal.ru

** SITNIK ALEKSANDR A., Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor





го права, «компетенция штатов закрепляется как исключительная и в запретительном порядке: Конгрессу США запрещается в нее вмешиваться — это собственная система управления, организация здравоохранения и образования, охрана общественного порядка, вопросы уголовного права и др.»¹. В связи с этим некоторые авторы полагают, что в США отсутствует общенациональная правовая система: «...существует 50 правовых систем штатов и отдельно — федеральная правовая система»². Несмотря на безусловную спорность, данная точка зрения позволяет подчеркнуть самостоятельность штатов при регулировании многих сфер общественных отношений, которые в России традиционно относятся к ведению Федерации. Не в последнюю очередь это касается финансовых отношений — банковской системы, расчетов, налогообложения и т.д.

В соответствии с § 8 ст. 1 Конституции США Конгресс имеет право чеканить монету, регулировать ее ценность, равно как и иностранной монеты. Таким образом, правом эмиссии денег наделена только федерация — штаты не могут выпускать в обращение собственные денежные знаки. В то же время субъекты США обладают широкими полномочиями по регулированию расчетов, профессиональной деятельности, связанной с переводом денежных средств, мер, направленных на противодействие отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и т.д. Это, в свою очередь, предопределяет возможность штатов регламентировать отдельные аспекты обращения виртуальных валют, вопрос о правовой природе которых остается открытым.

Если на федеральном уровне в США финансовые органы ограничиваются отдельными разъяснениями, которыми стараются регулировать обращение виртуальных валют в рамках существующих правовых механизмов, то на региональном уровне законодательные и финансовые органы исходят из собственных представлений о данном платежном инструменте, проявляя больше креативности. В связи с этим модели правового регулирования обращения виртуальных валют, применяемые штатами, могут значительным образом отличаться.

Одним из первых штатов, в котором была выражена позиция финансового регулятора по вопросу обращения виртуальной валюты, стал Техас. В Надзорном меморандуме от 3 апреля 2014 г. № 1037 Департамент банковской деятельности Техаса (Texas Department of Banking) дал свою интерпретацию Закона Техаса о денежных услугах (Texas Money Services Act — глава 151 Финансового

кодекса Техаса) и порядок ее применения к различным видам деятельности, связанным с виртуальными валютами³. Соответствующий анализ позволил Департаменту прийти к выводу, что криптовалюта (cryptocurrency) (являющаяся децентрализованной виртуальной валютой) не является деньгами согласно Закону о денежных услугах штата Техас. Однако «в случаях, когда транзакции с криптовалютой связаны с суверенной валютой, может возникнуть денежный перевод в зависимости от того, как обрабатывается суверенная валюта».

Согласно разделу 151.301 Финансового кодекса Техаса денежный перевод — это получение денег или денежной стоимости любыми средствами в обмен на обещание предоставить деньги или денежную стоимость в более позднее время или другом месте.

Согласно разъяснениям Департамента банковской деятельности Техаса:

— обмен криптовалютой на суверенную валюту между двумя сторонами не является денежным переводом (это продажа товаров между двумя сторонами);

— обмен одной криптовалютой на другую не является денежным переводом (вне зависимости от того, сколько сторон вовлечено в данную операцию, ни одна из этих сторон не получает деньги, в связи с чем не возникает денежного перевода);

— перевод криптовалютой сам по себе не является денежным переводом, поскольку криптовалюта сама по себе не является деньгами или денежной стоимостью;

— обмен криптовалютой на суверенную валюту через третье лицо — «обменщика» (exchanger) по общему правилу является денежным переводом, в типичной транзакции покупатель криптовалюты отправляет суверенную валюту «обменщику», в связи с этим последний осуществляет денежную операцию, получая суверенные деньги покупателя в обмен на обещание предоставить ее (криптовалюту) покупателю;

— обмен криптовалютой на суверенную валюту через автоматизированные машины обычно, но не всегда является денежным переводом. Как отмечено Департаментом, большинство таких машин, функционирующих в настоящее время при работе в режиме по умолчанию, действуют как посредник между покупателем и продавцом, обычно связываясь через один из существующих сайтов по обмену (криптовалюты). В то же время некоторые машины могут быть настроены так, чтобы проводить транзакции только между клиентом и оператором машины, без участия третьей стороны. В этом случае, по мнению Департамента, не возникает денежного перевода, поскольку ни в один из периодов времени не полу-

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 337.

² Власихин В.А. Основные черты правовой системы США // Россия и Америка в XXI веке. 2007. № 3. URL: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=62> (дата обращения: 04.08.2018).

³ Supervisory Memorandum-1037 // URL: <http://www.dob.texas.gov/public/uploads/files/consumer-information/sm1037.pdf> (дата обращения: 04.08.2018).





чаются деньги в обмен на обещание предоставить деньги или денежную стоимость в более позднее время или другом месте.

Исходя из этого, Департамент заключил, что коммерческая деятельность, связанная с денежными переводами, должна соответствовать лицензионным требованиям, предъявляемым главой 151 Финансового кодекса и главой 7 Административного кодекса Техаса. В частности, поскольку деятельность по переводу денег, связанная с виртуальной валютой, осуществляется через Интернет, стоимость чистых активов лиц, осуществляющих данную деятельность, должна составлять 500 тыс. дол. США⁴. В некоторых случаях она может быть повышена до 1 млн дол. США⁵.

Интересно отметить, что в 2017 г. были предложены изменения в Конституцию штата Техас, которые должны были дополнить ст. 1 «Билль о правах» данного документа указанием на право человека владеть, хранить и использовать в качестве платежного инструмента цифровую валюту. Данная поправка, однако, так и не была принята.

В свою очередь, некоторые другие штаты идут по пути введения отдельных правил, регулирующих деятельность, связанную с обращением виртуальных валют. Так, например, в штате Нью-Йорк принят акт, который ввел лицензирование деятельности, связанной с обменом виртуальных валют (так называемая BitLicense)⁶. Сходные правила действуют в штате Вашингтон⁷. По информации Департамента финансовых учреждений Вашингтона, по состоянию на 9 января 2018 г. в рассматриваемом штате насчитывалось 12 лицензированных организаций виртуальной валюты⁸.

Присущая виртуальным валютам (имеются в виду криптовалюты) анонимность ставит вопрос о применении к операциям, проводимым с их использованием, законодательства о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В этой связи большой интерес представляет опыт штата Калифорния.

В 2014 г. М.А. Эспиноза, осуществлявший деятельность по купле-продаже виртуальной валюты, был обвинен властями штата Калифорния в осуществлении незаконных денежных переводов и отмывании денег⁹. Проан-

ализировав ряд легальных определений¹⁰, суд пришел к выводу, что согласно положениям действовавшего на тот момент законодательства виртуальную валюту нельзя рассматривать в качестве денежного инструмента. В решении Окружного суда одиннадцатого судебного округа Флориды от 22 июля 2016 г. по делу № F14-2923 судья Т. Пулер указала на то, что «данный Суд не желает наказывать человека за продажу его собственности другому (человеку. — **А.С.**), поскольку его действия подпадают под действие норм права, написанных столь неопределенно, что даже юристы профессионалы затрудняются прийти к единому мнению. Без законодательных действий, направленных на столь необходимое усовершенствование языка (закона. — **А.С.**), используемого в конкретном случае, в рамках данной правовой нормы, данный Суд находит недостаточными доказательства по вопросам права о том, что данный Подзащитный совершил какое-либо из вменяемых преступлений»¹¹. На основании этого решения были внесены изменения в Закон Флориды об отмывании денег (раздел 896.101 Свода законов Флориды (Florida Statutes¹²)), в соответствии с которыми виртуальная валюта теперь рассматривается в качестве денежного инструмента наравне с валютой США и других стран, дорожными чеками, банковскими чеками и т.д., а сама виртуальная валюта определяется как «средство обращения в электронном или цифровом формате, не являющееся монетой или валютой США или любой другой страны»¹³. Таким образом, в настоящее время деятельность, связанная с обращением виртуальной валюты, в рассматриваемом штате подпадает под действие данного закона.

Следует отметить, что в некоторых штатах введен запрет на использование виртуальной валюты для приобретения отдельных объектов гражданского оборота. Например, в штате Калифорния введен запрет на покупку лотерейных билетов «за Биткойны и другие криптовалюты»¹⁴.

В ряде штатов на момент написания настоящей статьи нормы, регулирующие обращение виртуальных валют, приняты не были (например, в Штате Миссисипи¹⁵).

⁴ Finance Code § 151.307.

⁵ Finance Code § 151.307(b).

⁶ 23 NYCRR Part 200.

⁷ RCW 19.230.370.

⁸ Department of Financial Institutions. Licensee List — Virtual Currency // URL: <https://dfi.wa.gov/sites/default/files/documents/virtual-currency-licensee-list.pdf> (дата обращения: 04.08.2018).

⁹ Он был обвинен в нарушении § 560.123(1), 560.125(5)(a) и (5)(b) Свода законов Флориды (Fla.Stat.).

¹⁰ В частности, таких понятий, как «предпринимательская деятельность, связанная с переводом денег» (money services businesses), «лицо, оказывающее услуги денежного перевода» (money transmitter), «платежные инструмент» (payment instrument) и др.

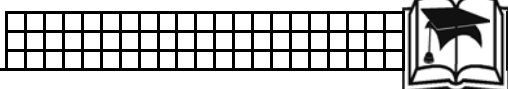
¹¹ Florida v. Espinoza, F14-2923 // URL: [http://www.miamiherald.com/latest-news/article91701087.ece/BINARY/Read%20the%20ruling%20\(PDF\)](http://www.miamiherald.com/latest-news/article91701087.ece/BINARY/Read%20the%20ruling%20(PDF)) (дата обращения: 04.08.2018).

¹² Florida Statutes // URL: http://www.leg.state.fl.us/statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&URL=0800-0899/0896/0896.html (дата обращения: 04.08.2018).

¹³ Fla.Stat. § 896.101 (2) (f) и (j).

¹⁴ Cal. Stat. § 320.6 (4) (f).

¹⁵ Wales J., Kohen M. United States: State Regulations On Virtual Currency And Blockchain Technologies // URL: <http://www.mondaq.com>





Отсутствие единообразного подхода к регулированию виртуальных валют приводит к конкуренции штатов в рассматриваемой сфере, что в целом негативно сказывается на бизнесе, связанном с виртуальными валютами. В целях унификации законодательства штатов Комиссией по единообразному законодательству (The Uniform Law Commission) был разработан Закон о единообразном регулировании предпринимательской деятельности, связанной с виртуальной валютой (Uniform Regulation of Virtual-Currency Businesses Act) (далее — Закон о единообразном регулировании). Комиссия предполагает, что в будущем именно данный акт будет положен в основу правового регулирования виртуальных валют в штатах. По состоянию на 1 апреля 2018 г. рассматриваемый Закон не был принят ни одним штатом, хотя и представлен на рассмотрение законодательного органа в штатах Коннектикут, Гавайи и Небраска¹⁶.

Следует отметить, что Закон о единообразном регулировании предполагает проведение предварительного и последующего контроля в отношении субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, связанную с виртуальной валютой.

Предварительный контроль осуществляется на стадии лицензирования или регистрации — Закон о единообразном регулировании предполагает одновременное применение обеих указанных процедур.

Так, на основании раздела 202 данного Закона лицо, которое хочет осуществлять предпринимательскую деятельность, связанную с виртуальной валютой, по общему правилу должно получить лицензию, выдаваемую соответствующим департаментом штата. Для получения лицензии указанное лицо должно предоставить документы, раскрывающие финансовое положение, информацию о лицах, контролирующих бизнес, управляющих (включая набор отпечатков их пальцев), а также другую информацию, которая позволяет оценить готовность лица, претендующего на получение лицензии на осуществление соответствующей предпринимательской деятельности.

Лицо, объем деятельности, связанной с виртуальной валютой, которого не будет превышать 35 тыс. дол. в год, может осуществлять ее самостоятельно или от имени резидента без получения лицензии при условии предварительной регистрации. Регистрация происходит в упрощенной форме и предполагает предоставление значительно меньшего перечня документов.

[com/unitedstates/x/645308/fin+tech/State+Regulations+On+Virtual+Currency+And+Blockchain+Technologies](http://www.uniformlaws.org/Act.aspx?title=Regulation%20of%20Virtual-Currency%20Businesses%20Act) (дата обращения: 04.08.2018).

¹⁶ Regulation of Virtual-Currency Businesses Act // URL: <http://www.uniformlaws.org/Act.aspx?title=Regulation%20of%20Virtual-Currency%20Businesses%20Act> (дата обращения: 04.08.2018).

В случае если лицо, имеющее лицензию, выданную в одном штате, хочет осуществлять предпринимательскую деятельность, связанную с виртуальной валютой в другом штате, Закон о единообразном регулировании закрепляет возможность признания данной лицензии в другом штате или ведение деятельности при условии предварительной регистрации (в другом штате).

Закон о единообразном регулировании не распространяет свое действие на США, штаты, административно-территориальные образования (political subdivision) штата, агентства или органы власти федерального правительства, правительства штата, местного правительства или иностранного правительства или подразделения, департаменты, агентства или иной государственный орган иностранного правительства, банки, а также иные организации, перечисленные в подразделах «b» и «с» раздела 103 Закона о единообразном регулировании. Данные субъекты могут осуществлять деятельность, связанную с виртуальной валютой, без лицензии или предварительной регистрации.

Закон о единообразном регулировании закрепляет целый комплекс мер последующего контроля. Так, раздел 301 (a) Закона наделяет департамент штата правом проводить ежегодную проверку (examination) лицензиата или зарегистрированного лица. Кроме того, при наличии обоснованных причин департамент может проводить дополнительные проверки. При этом Закон не раскрывает перечень таких «обоснованных причин», оставляя их на усмотрение департамента. Департамент может проверять лицензиата или зарегистрированное лицо без предварительного уведомления.

Следует отметить, что на лицензиата или зарегистрированное лицо возлагается обязанность оплачивать разумные и необходимые издержки на проведение проверки.

В свою очередь, раздел 302 Закона обязывает лицензиатов и зарегистрированных лиц хранить в течение пяти лет с момента совершения операций информацию:

1) о каждой транзакции, совершаемой лицензиатом или зарегистрированным лицом с резидентом или от имени резидента или за счет лицензиата или зарегистрированного лица в данном штате, включая информацию о личности резидента, форме транзакции, сумме, дате и платежных поручениях резидента, номере счета, имени и почтовом адресе резидента и в случае, если это возможно, других сторон сделки;

2) информацию о совокупном количестве транзакций и совокупном объеме транзакций, осуществляемых лицензиатом или зарегистрированным лицом с резидентом или от имени резидента или за счет лицензиата или зарегистрированного лица в данном штате, выраженных





в эквиваленте виртуальной валюты к доллару США за 12 предыдущих календарных месяцев;

3) о каждой транзакции, в рамках которой лицензиат или зарегистрированное лицо обменивает один вид виртуальной валюты на законное платежное средство или другой вид виртуальной валюты с резидентом или от имени резидента;

4) главную (бухгалтерскую) книгу, заполняемую по меньшей мере один раз в месяц, в которой перечисляются все активы, обязательства, капитал, доходы и расходы лицензиата или зарегистрированного лица;

5) иную информацию, перечисленную в разделе 302 (а) Закона, в том числе банковские выписки, сверки взаиморасчетов с банками, отчеты, в которых отражаются факты наличия спора с резидентами, и т.д.

Все записи, хранящиеся у лицензиата или зарегистрированного лица, подлежат проверке соответствующим департаментом.

Статья 4 Закона наделяет департамент правом применять меры принуждения. Так, на основании раздела 401 Закона департамент вправе:

1) приостанавливать или отзываться лицензии или регистрации;

2) предписывать лицу прекратить и впредь воздерживаться от осуществления предпринимательской деятельности, связанной с виртуальной валютой, с резидентом или от имени резидента;

3) просить суд назначить получателя активов лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, связанную с виртуальной валютой, с резидентом или от имени резидента;

4) просить суд выдать временный, предварительный или постоянный судебный запрет лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность, связанную с виртуальной валютой, с резидентом или от имени резидента;

5) определять размер штрафа, назначаемого в соответствии с разделом 404 Закона;

6) иные меры в соответствии с Законом.

Департамент вправе применять меры принуждения к лицензиату, зарегистрированному лицу или лицу, которое не является ни лицензиатом, ни зарегистрированным лицом (далее — другое лицо), но вовлечено в предпринимательскую деятельность, связанную с виртуальной валютой и осуществляемую с резидентом или от имени резидента, если:

— указанные лица существенно нарушают данный Закон, правила, принятые в соответствии с данным Законом, приказ, выданный в соответствии с данным Законом или законом данного штата, отличным от данного Закона, который применяется к предпринимательской деятельности нарушителя, связанной с виртуальной ва-

лютой и осуществляемой с резидентом или от имени резидента;

— указанные лица не сотрудничают должным образом с департаментом в процессе проведения проверки или расследования, не оплачивают пошлину (за осуществление лицензирования или регистрации), не предоставляют отчетность или документацию;

— указанные лица в процессе предпринимательской деятельности, связанной с виртуальной валютой и осуществляемой с резидентами или от имени резидентов, вовлечены:

— в небезопасный или ненадлежащий акт (т.е. единичное действие) или практику;

— недобросовестный или обманный акт или практику;

— мошенничество или преднамеренное искажение сведений;

— иной недобросовестный акт или

— противоправное присвоение законного платежного средства, виртуальной валюты или другой (меры) стоимости, принадлежащей доверенному лицу;

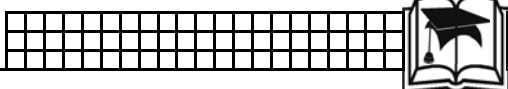
— указанные лица признаются виновными в совершении преступления, связанного с предпринимательской деятельностью, связанной с виртуальной валютой и осуществляемой с резидентом или от имени резидента, или с участием в мошенничестве или преступной деятельности, которая, по мнению департамента, делает лицензиата, зарегистрированное лицо или другое лицо неподходящим для участия в предпринимательской деятельности, связанной с виртуальной валютой;

— а также в иных случаях, предусмотренных Законом о единообразном регулировании.

Подводя итоги настоящего исследования, можно сделать следующие выводы:

1. В США субъекты федерации обладают широкими полномочиями по регулированию общественных отношений, складывающихся в сфере денежного обращения. Это в свою очередь дает им право регулировать отдельные аспекты обращения виртуальных валют;

2. В настоящее время вопрос о правовой природе виртуальных валют остается открытым. В связи с этим законодательные и финансовые органы штатов предлагают собственные подходы к определению виртуальных валют. Некоторые штаты (Техас) считают возможным регулировать обращение виртуальных валют в рамках существующих правовых механизмов, другие (Вашингтон, Нью-Йорк) — принимают специальные акты, регламентирующие деятельность участников рынка виртуальных валют. Кроме того, операции с рассматриваемыми инструментами становятся объектом мониторинга в рамках деятельности, связанной с противодействием отмыванию доходов, полученных преступным путем;





3. Различия в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в сфере обращения виртуальных валют, приводят к конкуренции штатов в данной области. В целях унификации законодательства штатов Комиссией по единообразному законодательству был разработан Закон о единообразном регулировании предприни-

мательской деятельности, связанной с виртуальной валютой. Закон закрепляет правовой статус профессиональных участников рынка виртуальных валют, определяет полномочия государственных органов по регулированию их деятельности, предлагает набор форм и методов финансового контроля в рассматриваемой области.

Литература

1. Власихин В.А. Основные черты правовой системы США / В.А. Власихин // Россия и Америка в XXI веке. 2007. № 3. С. 8.

References:

1. Vlasikhin V.A. Osnovny'e cherty' pravovoy sistemy' SShA [The Key Traits of the US Law System] / V.A. Vlasikhin // Rossiya i Amerika v XXI veke — Russia and America in the XXI Century. 2007. № 3. S. 8.

DOI: 10.18572/1813-1190-2018-10-37-47

Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики

Шугрина Е.С.*

Цель. В настоящее время отдельные вопросы правового статуса главы муниципального образования регулируются на федеральном, региональном и местном уровне. Причем на местах не все отношения урегулированы надлежащим образом — есть пробельность и коллизийность. Мониторинг правоприменительной практики позволяет выявить наиболее явные дефекты правового регулирования. **Методология:** диалектика, анализ, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения. **Выводы.** Во-первых, правоприменитель не всегда четко понимает специфику правоотношений, может отграничить статус выборного должностного лица и муниципального служащего. Во-вторых, довольно сложным для правоприменительных органов является вопрос о том, что такое структура органа местного самоуправления и как она может или должна меняться. Просто всплеск судебной активности возник после введения такого института замещения должности главы муниципального образования, как избрание представительным органом по результатам конкурса. В-третьих, в материалах судебной практики практически нет дел, связанных с досрочным прекращением полномочий главы муниципального образования по собственному желанию; подавляющее количество дел касается досрочного прекращения полномочий в связи с применением мер ответственности по разным основаниям. **Научная и практическая значимость.** Анализ правоприменительной практики позволил выявить не только пробельность и противоречивость действующего законодательства, но и отсутствие должных теоретических разработок по некоторым вопросам правового статуса главы муниципального образования. Результаты мониторинга судебной практики по отдельным элементам правового статуса главы муниципального образования могут быть использованы для совершенствования законодательства, повышения защищенности данного выборного должностного лица.

Ключевые слова: глава муниципального образования, глава местной администрации, председатель представительного органа, выборное должностное лицо, прекращение полномочий, замещение должности, правовой статус.

Some Peculiarities of the Legal Status of the Head of a Municipal Entity in the Materials of Judicial Practice

Shugrina E.S.**

Purpose. Today separate questions of the legal status of the head of municipality are regulated on Federal, regional and local levels. Not all relations are properly regulated — there is a gap and conflict. Monitoring of law enforcement practice makes it possible

* ШУГРИНА ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА, профессор Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, eshugrina@yandex.ru

** SHUGRINA EKATERINA S., Professor of the Local Self-Government Center of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor





to identify the most obvious cases of legal regulation. **Methodology:** dialectics, analysis, formal legal method, comparative method. **Results.** Firstly, the law enforcers do not always clearly understand the specifics of legal relations, can separate the status of an elected official and a municipal employee. Secondly, it is quite difficult for law enforcement to understand the structure of a local government and how it can or should change. A burst of judicial activity arose after the introduction of the institution of the post of the head of municipality as a representative body on the results of the competition. Thirdly, the materials of the judicial practices lack cases of early termination of powers of heads of municipal education of their own volition; the overwhelming number of cases relates to early termination of powers in connection with the application of measures of responsibility for various reasons. **Scientific and practical significance.** Analysis of law enforcement practice allowed to reveal not only the gap and inconsistency of the current legislation, but also the lack of theoretical developments on some issues of the legal status of the head of the municipality. Results of the judicial practice monitoring on certain elements of the legal status of the head of the municipality can be used to improve the legislation, improve the security of the elected official.

Keywords: head of the municipality, head of the local administration, Chairman of the representative body, elected official, termination of powers, replacement of position, legal status.

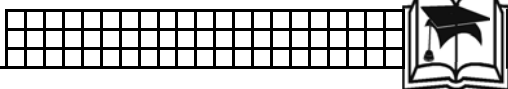
Общие начала правового статуса главы муниципального образования. Одним из важнейших вопросов, который встречается в практике судов разной юрисдикции и имеет большое значение для главы муниципального образования, является ограничение статуса выборного должностного лица и муниципально-служащего¹. Особенно часто это возникает при решении вопроса о том, какими гарантиями в реальности обладает глава муниципального образования (об этом более подробно далее в соответствующем параграфе). В качестве примера можно привести Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 г. № 47-АПГ17-4 (Оренбургская область), в котором констатируется, что муниципальные служащие обеспечивают деятельность органов местного самоуправления и способствуют выполнению обязанностей лиц, замещающих муниципальные должности, т.е. их совместная деятельность направлена на решение вопросов местного значения, следовательно, социальные гарантии, к которым относится право на дополнительное обеспечение в виде пенсии за выслугу лет, предусмотренные для муниципальных служащих, должны предоставляться и лицам, замещавшим муниципальные должности в муниципальном образовании, а правовое регулирование отношений в сфере пенсионного обеспечения (включая доплаты за выслугу лет) лиц, замещающих муниципальные должности, не может содержать условия, ухудшающие их положение, по сравнению с муниципальными служащими.

В 2013 г. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 июня № 15-П констатировал, что Трудовой кодекс РФ направлен на регулирование трудовых отно-

шений и не распространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих особый публично-правовой статус. Поскольку выборное должностное лицо местного самоуправления — это лицо, замещающее муниципальную должность в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление, предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П).

Конституционный Суд РФ многократно подчеркивал, что выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности и тем самым реализацию норм ст. 32 (ч. 1 и 2) Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 3 (ч. 3) и 130. Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного ст. 37 (ч. 1 и 3) Конституции РФ свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем (Постановление от 27.06.2013 № 15-П). Кстати, подобная позиция высказана Судом и в отношении депутатов законода-

¹ См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 марта 2018 г. № 50-АПГ17-25 (Омская область); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 июля 2017 г. № 47-АПГ17-4 (Оренбургская область); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 6 июля 2016 г. № 83-АПГ16-3 (Брянская область); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2016 г. № 83-АПГ16-2 (Брянская область); Определение Верховного Суда РФ от 28 августа 2013 г. № 48-АПГ13-10 (Челябинская область) // URL: <http://legalacts.ru/>





тельных органов государственной власти (Постановление от 05.04.2013 № 7-П).

Особенности публично-правового характера деятельности выборных должностных лиц органов местного самоуправления обуславливают и особенность оформления отношения с этими лицами, работающими на постоянной основе. Это проявляется, в частности в следующем:

— договора (особенно трудового) или иного соглашения с главой муниципального образования не должно быть — их статус регулируется законами и иными нормативными правовыми актами, в том числе муниципальными правовыми актами;

— полнота регулирования отношений, вытекающих из правового статуса главы муниципального образования, а особенно гарантий его деятельности, повышает требования к наличию соответствующих региональных и муниципальных правовых актов, особенно остро этот вопрос проявляется на примере оплаты деятельности главы муниципального образования;

— представительный орган муниципального образования не является работодателем (представителем нанимателя) для главы муниципального образования, это противоречит нормам действующего законодательства о местном самоуправлении, более того, не может один орган местного самоуправления (представительный орган) выступать работодателем для другого органа местного самоуправления (глава муниципального образования).

Вышесказанное не зависит от способа замещения должности главы муниципального образования (избрание непосредственно населением, избрание из числа депутатов или избрание по результатам конкурса), не меняется для глав сельских поселений, которые одновременно могут являться главами местных администраций и председателями представительных органов — эти лица по-прежнему остаются выборными и выполняют публично-правовые функции.

Еще один важный вопрос, который регулярно возникает в правоприменительной практике: *надо ли ограничивать полномочия главы муниципального образования от полномочий главы местной администрации или председателя представительного органа?* Как правило, об этом говорится при решении вопроса об ответственности. Следует обратить внимание, что судебная практика зависит от того, о каком виде ответственности идет речь.

С одной стороны, есть решение Конституционного Суда РФ², в котором рассматриваются особенности от-

решения главы муниципального образования от должности и констатируется, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов. Иное не только подрывало бы принципы единоначалия в руководстве местной администрацией, но и создавало бы предпосылки для снижения гарантий надлежащего уровня правовой дисциплины в местном самоуправлении. С другой стороны, при решении вопроса о привлечении к административной ответственности главы муниципального образования Верховный Суд РФ довольно последовательно указывает на важность ограничения понятий «глава муниципального образования» и «глава администрации муниципального образования». Это имеет значение для выбора меры ответственности (например, дисквалификация не применяется к главе муниципального образования, но применяется к главе местной администрации³), установления виновности главы муниципального образования, а также причинно-следственной связи. В Постановлении Верховного Суда РФ от 17 апреля 2017 г. № 39-АД17-2 (Курская область) подчеркивается, что установление виновности предполагает доказывание не только вины субъекта, но и его непосредственной причастности к совершению действия, т.е. объективной стороны деяния (необходимо доказать, что именно данное лицо совершило административное правонарушение). Верховный Суд РФ многократно подчеркивает, что выяснение указанного вопроса имеет основополагающее значение для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела и своевременного привлечения виновного лица к административной ответственности. Если в протоколах об административных правонарушениях обнаруживается путаница в терминах «глава муниципального образования» и «глава местной администрации», то решение о применении

² Определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О // URL: <http://legalacts.ru/>

³ Постановление Верховного Суда РФ от 2 августа 2017 г. № 18-АД17-28 (Краснодарский край); Постановление Верховного Суда РФ от 2 августа 2017 г. № 18-АД17-27 (Краснодарский край); Постановление Верховного Суда РФ от 11 февраля 2015 г. № 18-АД15-1 (Краснодарский край); Решение Безенчукского районного суда Самарской области от 27 июня 2017 г. по делу № 12-41/2017 // URL: <http://legalacts.ru/>





мер ответственности подлежит отмене, а дело прекращается за отсутствием состава правонарушения — предписание должно быть вынесено лицу, на которое возложена обязанность по соблюдению соответствующего требования законодательства⁴.

Значительное количество судебных дел, связанных с осуществлением полномочий главы муниципального образования, вытекает из споров о законности привлечения главы муниципального образования к ответственности⁵.

Вместе с тем встречаются судебные дела, в которых исследуются отдельные полномочия главы муниципального образования и в ином контексте. К их числу можно отнести, например, такие:

— об особенности рассмотрения (точнее, нерассмотрения) обращений граждан⁶, в том числе поданных в электронном виде⁷ или как наказ⁸;

— обязательности участия в работе представительного органа, даже если есть сомнения в его легитимности⁹.

Любопытный вопрос исследовался при вынесении Апелляционного определение Верховного Суда РФ от 31 мая 2017 г. № 48-АПГ17-7 (Челябинская область). Суд вынужден был ограничивать нормы, регулирующие заключения соглашения о перераспределении полномочий между муниципальным районом и городским поселением (ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ)), от норм, регулирующих особенности создания совместных администраций (речь идет о модели, предусмотренной в ч. 2

ст. 34 Закона № 131-ФЗ). В ходе судебного разбирательства выяснилось, что представительные органы заключили соглашение, в соответствии с которым представительный орган муниципального района получил право обязать главу поселения сократить штат сотрудников администрации поселения. Судом было установлено, что соглашение, заключенное в порядке ст. 15, не обязательно должно подписываться и опубликовываться именно главой муниципального образования, в законодательстве такие требования отсутствуют. В части увольнения сотрудников суд констатировал, что именно глава поселения организует работу с кадрами, заключает трудовые договоры и осуществляет увольнение работников администрации. Поэтому именно он должен осуществлять соответствующие полномочия.

Особенности замещения должности главы муниципального образования. Анализ материалов судебной практики показывает, что довольно сложным для правоприменительных органов является вопрос о том, что такое структура органа местного самоуправления и как она может или должна меняться¹⁰. Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к этому термину, в 2009 г. фактически было раскрыто содержание этого термина: гарантированное в ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п.¹¹ Эта позиция позже неоднократно воспроизводилась Конституционным Судом¹² и уточнялась. В частности, Конституционный Суд РФ констатировал, что вопрос об изменении порядка формирования представительного органа муниципального района путем перехода от его избрания на муниципальных выборах к формированию из представителей поселений касается структуры органов местного самоуправления, которая согласно ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ определяется населением самостоятельно, по своему значению является одним из основополагающих для организации местного самоуправления в пределах конкретного му-

⁴ Подобная позиция содержится и в иных решениях Верховного Суда РФ. См., напр.: Постановление Верховного Суда РФ от 17 апреля 2017 г. № 39-АД17-2 (Курская область); Постановление Верховного Суда РФ от 13 января 2017 г. № 56-АД16-13 (Приморский край); Постановление Верховного Суда РФ от 13 января 2017 г. № 56-АД16-12 (Приморский край); Постановление Верховного Суда РФ от 1 ноября 2016 г. № 56-АД16-9 (Приморский край); Постановление Верховного Суда РФ от 8 апреля 2015 г. № 310-АД15-283 (Курская область); Постановление Верховного Суда РФ от 19 декабря 2011 г. № 24-АД11-5 (Республика Адыгея) // URL: <http://legalacts.ru/>

⁵ См. подр.: Бялкина Т.М., Шугрина Е.С., Баженова О.И., Ялтонская Н.С. и др. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение. М.: Юрлитинформ, 2018.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 10 сентября 2014 г. № 18-КГ14-96 (Краснодарский край) // СПС «Гарант».

⁷ См., напр.: Апелляционное определение Московского областного суда от 5 февраля 2014 г. по делу № 33-2875/2014 // URL: <http://sudact.ru/>

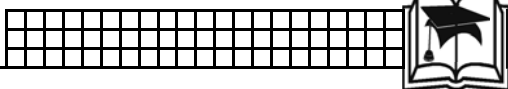
⁸ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 4 июля 2007 г. № 67-Г07-10 // URL: <http://sudact.ru/>

⁹ См., напр.: Апелляционное определение Московского областного суда от 5 февраля 2014 г. по делу № 33-2875/2014 // URL: <http://sudact.ru/>

¹⁰ См. подр.: Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные вопросы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // СПС «КонсультантПлюс».





ниципального образования и не может решаться без выявления в той или иной форме мнения населения¹³.

Конституционный Суд РФ довольно последовательно формулировал позицию о том, что определение структуры органов местного самоуправления означает и определение порядка формирования органов местного самоуправления, что решение данного вопроса невозможно без учета мнения населения муниципального образования, которое может быть выражено как непосредственно, так и представительным органом.

В декабре 2014 г. Конституционный Суд РФ четко указал на то, что вопрос о структуре органов местного самоуправления в системе действующего правового регулирования может решаться только представительным органом муниципального образования при принятии устава муниципального образования или внесении в него изменений и дополнений. Отступление от данного правила допускается Законом № 131-ФЗ лишь для небольших по численности населения поселений, где принятие устава муниципального образования осуществляется населением непосредственно на сходе граждан, а также в случаях создания вновь образованного муниципального образования, когда структура органов местного самоуправления такого муниципального образования может определяться на местном референдуме¹⁴.

При рассмотрении так называемого Иркутского дела Конституционный Суд РФ исследовал не только содержание этого термина, но и пределы полномочий органов власти по правовому регулированию структуры органов местного самоуправления, а также особенности учета мнения граждан при изменении структуры органов местного самоуправления. В Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П подчеркивается:

1) вопросы установления и изменения порядка формирования органов местного самоуправления касаются структуры органов местного самоуправления в том смысле, который придается данному понятию в ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ, и имеют основополагающее значение для организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании (Постановление от 18.05.2011 № 9-П);

2) реализация предписания ст. 131 (ч. 1) Конституции РФ, предусматривающего самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления, именно на уровне поселений (сельских и городских) предполагает обеспечение наиболее широкой свободы усмотрения самих местных сообществ, в частности, относительно определения конкретного

способа замещения должности главы муниципального образования как высшего должностного лица местного самоуправления в рамках предусмотренных законом альтернатив, которые не могут по общему правилу исключать его избрание путем муниципальных выборов.

Дополнительно Конституционный Суд РФ напомнил, что Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное ст. 32 (ч. 2) Конституции РФ право граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29.09.2011 № 1319-О-О).

Позже, в Определении от 8 декабря 2015 г. № 2741-О, Суд фактически разъяснил, что в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П нормы ч. 2 и 3.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования содержащиеся в них положения не допускают воспроизведение законами субъектов РФ единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений и не могут ограничивать возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Законом № 131-ФЗ определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения. Сельским поселениям должна быть обеспечена возможность самостоятельно определять предпочтительный способ замещения должности главы сельского поселения в рамках предусмотренных законом субъекта РФ альтернатив, из числа которых, во всяком случае, не может быть исключено избрание главы сельского поселения путем муниципальных выборов.

Суды общей юрисдикции также неоднократно касались данных вопросов. В качестве примеров их подходов можно привести следующее: то обстоятельство,

¹³ Там же.

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. № 2744-О // СПС «Гарант».





что глава города после внесения изменений в устав не является главой администрации города, избирается из состава представительного органа, не свидетельствует об изменении структуры органов местного самоуправления¹⁵, в ряде решений суд констатирует, что какие-либо критерии выбора одной из форм избрания главы муниципального образования федеральным законодательством не предусмотрены¹⁶.

Необычный вопрос рассматривался Верховным Судом РФ при вынесении Определения от 6 декабря 2017 г. № 48-АПГ17-21 (Челябинская область). Для внесения изменения в устав были проведены публичные слушания, по результатам которых было рекомендовано не вносить в устав поселения изменения и дополнения, указанные в опубликованном проекте. Одновременно в ходе публичных слушаний были сформулированы новые предложения по изменению устава, которые не были опубликованы. Верховный Суд РФ посчитал последнее осуществлением общественного контроля. По мнению Суда, неопубликование в официальном печатном издании предложения о внесении изменений в проект устава сельского поселения в данном конкретном случае не является существенным процедурно-процессуальным нарушением принятия Советом депутатов оспариваемого административным истцом решения, поскольку результаты фактически проведенных публичных слушаний были учтены, при этом решение принято представительным органом местного самоуправления в рамках осуществления исключительных полномочий. Такая позиция представляется небесспорной и связанной со смешением разных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Значительное количество судебных дел связано с исследованием того, с какого момента вступают в силу поправки в устав, касающиеся изменений, внесенных в структуру органов местного самоуправления. В Определении Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О подчеркивается, что проведение выборов главы муниципального образования населением обязательно во всех случаях, когда решение об указан-

ном изменении порядка избрания главы муниципального образования вступает в силу не ранее даты, начиная с которой представительный орган муниципального образования был бы вправе принять решение о назначении очередных или досрочных выборов главы муниципального образования. Если нормативно не оговорено иное, указанный в ч. 4 ст. 40 Закона № 131-ФЗ срок применения положений, изменяющих устав, распространяется на любые изменения устава, в том числе касающиеся полномочий представительного органа муниципального образования, если они непосредственно вытекают из изменений срока полномочий, перечня полномочий, порядка избрания выборного должностного лица местного самоуправления и вступают в силу одновременно с ними или после, но до избрания нового выборного должностного лица местного самоуправления.

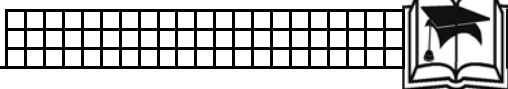
Судя по судебной практике, на местах очень неоднозначно восприняли изменения, внесенные в Закон № 131-ФЗ в последние годы. Огромное количество споров возникло вокруг такого способа замещения должности главы муниципального образования, как избрание по результатам конкурса¹⁷. Можно выделить следующие позиции судов:

— законодатель субъекта РФ, предусматривая такой способ замещения должности главы муниципального образования, как избрание представительным органом по результатам конкурса из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, а также случаи, при которых допускается совмещение главы муниципального образования и председателя представительного органа муниципального образования, действовал правомерно и прав граждан на осуществление местного самоуправления не нарушил. Оспариваемые способы избрания главы муниципального образования в рамках унифицированного подхода федерального законодателя к определению структуры органов местного самоуправления, и будучи по своей правовой сути обусловленными необходимостью эффективного осуществления должностных полномочий органами местного самоуправления, отражающими тенденцию на усиление роли представительного органа местного самоуправления, гарантий его самостоятельности во взаимоотношениях с главой муниципального образования и местной администрацией, отнюдь не направлены на ограничение прав граждан избирать и быть избранными в орга-

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 17 августа 2011 г. № 16-Г11-35 (Вологодская область) ; Определение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2011 г. № 51-Г11-10 (Алтайский край) // URL: <http://www.vsrfl.ru/>

¹⁶ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 29 июля 2015 г. № 46-АПГ15-10 (Самарская область) ; Определение Верховного Суда РФ от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4 (Архангельская область) ; Определение Верховного Суда РФ от 3 августа 2016 г. № 50-АПГ16-8 (Омская область) ; Определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 г. № 44-АПГ16-17 (Пермский край) ; Определение Верховного Суда РФ от 11 ноября 2015 г. № 75-АПГ15-8 (Республика Карелия) ; Определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2015 г. № 86-АПГ15-1 (Владимирская область) // URL: <http://www.vsrfl.ru/>

¹⁷ Есть дела, в которых судом проверялась процедура принятия соответствующих решений (соблюдение сроков, последовательность действий, совершение всех необходимых юридически значимых действий, в том числе опубликование проекта поправок, проведение публичных слушаний и т.п.). Есть решения, связанные с тем, что претендент получил не тот результат, на который рассчитывал. Такие решения не приводятся.





ны местного самоуправления, на чем настаивает пода-
тель административного иска¹⁸;

— решение о предоставлении двух кандидатур из
числа заслушанных кандидатов на рассмотрение пред-
ставительного органа принимается открытым голосова-
нием, но в отсутствие самих кандидатов, что не проти-
воречит принципу открытости голосования; отсутствие
кандидатов при голосовании конкурсной комиссии не
указывает на его тайный характер¹⁹;

— представительный орган имеет право выбрать
любую кандидатуру из двух предложенных конкурс-
ной комиссией; его мнение о победителе может не со-
впасть с мнением конкурсной комиссией; представи-
тельный орган сам определяет форму принятия реше-
ния²⁰;

— для допуска к участию в конкурсе достаточно по-
ложительного решения трех присутствующих на засе-
дании членов конкурсной комиссии, получение боль-
шинства не требуется; это позволяет сохранить кол-
легиальность при принятии решения и обеспечить
дальнейшее участие в конкурсе большему количеству
кандидатов²¹;

— к кандидатам на должность главы муниципаль-
ного образования не должны предъявляться дополни-
тельные требования, кроме тех, которые установлены
Конституцией РФ, Федеральным законом от 12 июня
2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избиратель-
ных прав и права на участие в референдуме граждан
Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ),
за исключением требований, связанных с количеством
сроков замещения такой должности, которые могут
быть также установлены иными федеральными зако-
нами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ
и уставом муниципального образования. Не соответ-
ствуют закону такие дополнительные требования, как
отсутствие оснований, препятствующих допуску к го-
сударственной тайне, установленных Постановлением
Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63²²; в ряде
решений суды констатируют единство статуса главы
муниципального образования независимо от способа
его избрания и, следовательно, единство требований,

предъявляемых к кандидатам на замещение должности
главы муниципального образования²³;

— отсутствие в положении о конкурсе конкретных
требований и критериев оценки участников конкурса
для признания их победителями конкурса не отвеча-
ет критериям точности, ясности и недвусмысленности,
предоставляет необоснованно широкие пределы ус-
мотрения конкурсной комиссией при принятии реше-
ния по результатам конкурса; такие нормы являются
недействующими²⁴; такие критерии оценки кандида-
тов, как умение видеть перспективу, инициативность,
умение анализировать, мыслить системно, оператив-
но принимать оптимальные решения в условиях дефи-
цита информации и времени, требовательность к себе
и подчиненным, самокритичность, очевидно, не могут
быть подтверждены какими-либо объективными дан-
ными, поэтому являются недействующими²⁵;

— при конкуренции общей и специальной нор-
мы действуют специальные нормы (специальным за-
коном является Закон № 131-ФЗ); положения Закона
№ 67-ФЗ подлежат применению только в том слу-
чае, когда это прямо предусмотрено нормами Закона
№ 131-ФЗ; такой случай предусмотрен в ч. 2.1 ст. 36
Закона № 131-ФЗ и касается лишь требований к кан-
дидату на должность главы муниципального образова-
ния (отсутствие ограничений пассивного избиратель-
ного права для избрания выборным должностным ли-
цом местного самоуправления); иным нормам Закона
№ 67-ФЗ, регулирующим порядок проведения предвы-
борной агитации и устанавливающим, что голосование
на выборах является тайным, оспариваемый норматив-
ный правовой акт противоречить не может²⁶.

Определенные нарекания со стороны граждан вы-
зывают особенности формирования конкурсных комис-
сий²⁷.

В правоприменительной практике неоднократно
возникал вопрос, который можно сформулировать сле-
дующим образом: является ли допустимой модель ор-

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 4 октября 2017 г. № 53-АПГ17-36 (Красноярский край) // URL: <http://legalacts.ru/>

¹⁹ Определение Верховного Суда РФ от 13 декабря 2017 г. № 44-АПГ17-26 (Пермский край) // URL: <http://legalacts.ru/>

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2017 г. № 2547-О // URL: <http://legalacts.ru/>

²¹ Определение Верховного Суда РФ от 22 ноября 2017 г. № 9-АПГ17-23 (Челябинская область) // URL: <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22112017-n-9-apg17-23/>

²² Определение Верховного Суда РФ от 16 августа 2017 г. № 51-АПГ17-12 (Алтайский край) // URL: http://supcourt.ru/stor_pdf.php?id=1574968

²³ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2016 г. № 53-АПГ16-16 (Красноярский край) ; Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2016 г. № 53-АПГ16-17 (Красноярский край) // URL: <http://legalacts.ru/>

²⁴ Определение Верховного Суда РФ от 7 июня 2017 г. № 48-АПГ17-6 (Челябинская область) // URL: <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15032017-n-48-apg17-4/>

²⁵ Определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 г. № 36-АПГ16-4 (Смоленская область) // URL: <http://legalacts.ru/>

²⁶ Определение Верховного Суда РФ от 24 мая 2017 г. № 8-АПГ17-7 (Ярославская область) // URL: <http://legalacts.ru/>

²⁷ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4 (Архангельская область) ; Определение Верховного Суда РФ от 3 августа 2016 г. № 50-АПГ16-8 (Омская область) ; Определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 г. № 44-АПГ16-17 (Пермский край) // URL: <http://legalacts.ru/>





ганизации местного самоуправления, при которой глава сельского поселения, избранный представителем органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, будет исполнять полномочия представителя представительного органа и главы администрации?

Этот вопрос довольно подробно исследуется в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 26 октября 2016 г. № 53-АПГ16-17 (Красноярский край). В названном решении констатируется, что в силу абз. 17 ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, также является выборным должностным лицом местного самоуправления, как и должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Федеральный законодатель, перечисляя в п. 1 ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ способы наделения лица полномочиями главы муниципального образования (на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо сходом граждан в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан), использует единый термин «избрание», а также предусматривает единый объем полномочий главы муниципального образования независимо от способа его избрания (ч. 4 этой же статьи), одни и те же ограничения и обязанности (ч. 4.1–5.1), одинаковые основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ч. 6, 6.1). По мнению Суда, приведенные законоположения свидетельствуют о единстве правового статуса главы муниципального образования независимо от способа его избрания, следовательно, требования, предъявляемые к кандидатам на замещение названной выборной должности, должны быть едины.

Таким образом, в Законе № 131-ФЗ предусмотрено, что независимо от способа замещения должности глава муниципального образования всегда является выборным должностным лицом. Будучи выборным должностным лицом, он может в сельских поселениях

возглавлять и представительный орган муниципального образования, и местную администрацию.

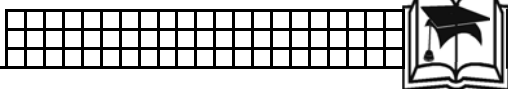
Вместе с тем с введением такого способа замещения должности, как избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, на практике стали возникать определенные сложности. Так, процедура, предусмотренная для данного способа замещения должности (ч. 2.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ), является аналогичной той, что применяется при назначении главы местной администрации (ч. 5 ст. 37 Закона № 131-ФЗ). Более того, и к назначаемому на должность по результатам конкурса главе местной администрации (ч. 4 ст. 37), и к избираемому на должность по результатам конкурса главе муниципального образования (ч. 2.1 ст. 36) могут быть предъявлены дополнительные требования. Такой сравнительный анализ позволяет правоприменительным органам делать вывод о фактической тождественности двух способов замещения должности, это в свою очередь приводит к тому, что глава муниципального образования, замещающий таким образом свою должность, больше ассоциируется с муниципальным служащим, чем с выборным должностным лицом.

В результате на практике все чаще стал возникать вполне закономерный вопрос: может ли глава муниципального образования, получающий свой мандат таким образом, возглавлять представительный орган. Особую остроту данная проблема получает на уровне сельских поселений, в отношении которых допускается совмещение ряда должностей — глава муниципального образования может возглавлять представительный орган муниципального образования и местную администрацию (так называемая модель «три в одном»).

Верховный Суд РФ трижды обращался к рассмотрению этого вопроса²⁸. После некоторых метаний Верховный Суд РФ занял вполне определенную позицию, основанную на Европейской хартии местного самоуправления и Решениях Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П и 1 декабря 2015 г. № 30-П.

По мнению Верховного Суда РФ, представительные органы местного самоуправления, призванные обеспечивать формирование и выражение воли населения при решении вопросов местного значения и осуществлять основную функцию муниципального правосотворчества, должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов

²⁸ См. подр.: Определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2016 г. № 50-АПГ16-12 (Омская область); Определение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2016 г. № 58-АПГ16-9 (Хабаровский край); Определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 г. № 53-АПГ16-31 (Красноярский край) // URL: <http://www.vsrif.ru/>





прежде всего в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения. Это означает, что, по мнению Суда, модель «три в одном» несовместима с таким способом замещения должности главы муниципального образования, как избрание по результатам конкурса. Получается, что хотя и говорится в федеральном законе о выборности главы муниципального образования, но правоприменительные органы не считают главу избранным, если в его отношении используются конкурсные процедуры.

Особенности прекращения полномочий главы муниципального образования. Подавляющее количество судебных дел этой категории связано с досрочным прекращением полномочий главы муниципального образования. А эти дела, в свою очередь, можно условно разделить на следующие группы:

— досрочное прекращение полномочий в связи с применением мер ответственности по разным основаниям;

— досрочное прекращение полномочий в связи с изменением территориальных основ местного самоуправления (например, преобразование муниципального образования), в этом случае спор фактически ведется не о прекращении полномочий главы, но о законности проведения самих преобразований;

— досрочное прекращение полномочий в связи с прекращением полномочий представительного органа (неправомочность состава, и т.п.), в этом случае в суде фактически исследуется вопрос о досрочном прекращении полномочий представительного органа, следствием которого и явилось прекращение полномочий главы муниципального образования.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П подчеркивается, что прекращение полномочий главы муниципального образования как меры ответственности неизбежно затрагивает интересы не только самого этого лица, но и широкого круга иных лиц — жителей данного муниципального образования, в том числе в связи с реализацией возложенных на органы местного самоуправления публичных функций. Исходя из этого федеральный законодатель, руководствуясь конституционными целями государственной защиты прав и свобод человека и гражданина и государственного гарантирования устойчивого функционирования институтов местного самоуправления, обязан в пределах своих конституционных полномочий предусматривать дополнительные (повышенные) гарантии, направленные на согласование частных и публичных интересов, затрагиваемых соответствующим решением представительного органа муниципального образо-

вания, включая специальные процедурные правила, которые обеспечивали бы как эффективную реализацию права на судебную защиту удаленным с должности главы муниципального образования лицом, так и своевременное проведение досрочных выборов на эту должность.

В качестве примера иных судебных дел, кроме вышперечисленных, можно привести Постановление Президиума Архангельского областного суда от 23 ноября 2013 г. по делу № 44г-0038/2013, в котором кассационная инстанция согласилась с решением суда первой инстанции об удовлетворении исковых требований Ч. к администрации муниципального образования об изменении формулировки увольнения с должности главы муниципального образования в связи с неизбранием на должность (п. 3 ст. 83 Трудового кодекса РФ) на увольнение в связи с истечением срока полномочий (ч. 3 ст. 40 Закона № 131-ФЗ).

В первое время после вступления в силу Закона № 131-ФЗ регулярно возникал вопрос о продлении или сокращении срока полномочий главы муниципального образования²⁹. В последнее время этот вопрос актуализировался в контексте изменения структуры органов местного самоуправления³⁰. Отдельную категорию составляют споры о прекращении полномочий органов местного самоуправления в связи с территориальными преобразованиями; такие судебные решения не приводятся, поскольку фактически касаются спора по территориальным вопросам, следствием которого является прекращение полномочий главы муниципального образования и назначение новых выборов.

Один из вопросов, который длительное время был не урегулирован, был вопрос о том, можно ли назначать выборы нового главы муниципального образования, если удаленный в отставку глава муниципального образования обжалует решение и оно еще не вступило в силу. Ответ на этот вопрос дал Конституционный Суд РФ в 2013 г.

Постановлением от 27 июня 2013 г. № 15-П Конституционный Суд РФ дал оценку конституционности

²⁹ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 13 мая 2009 г. № 78-Г09-16 (г. Санкт-Петербург); Определение Верховного Суда РФ от 5 августа 2009 г. по делу № 46-Г09-12 (Самарская область); Определение Верховного Суда РФ от 4 июня 2008 г. по делу № 3-Г08-12 (Республика Коми); Определение Верховного Суда РФ от 26 марта 2008 г. № 20-Г08-1 (Республика Дагестан); Определение Верховного Суда РФ от 9 августа 2006 г. № 48-Г06-12 (Челябинская область) // URL: <http://www.supcourt.ru/>

³⁰ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 29 апреля 2015 г. № 67-АПГ15-18 (Новосибирская область); Определение Верховного Суда РФ от 4 июня 2014 г. № 78-АПГ14-16 (г. Санкт-Петербург); Определение Верховного Суда РФ от 10 февраля 2016 г. № 48-АПГ15-68 (Челябинская область); Определение Верховного Суда РФ от 27 января 2016 г. № 58-АПГ15-41 (Хабаровский край) // URL: <http://www.vsrif.ru/>





положений ч. 3 и 10 ст. 40 Закона № 131-ФЗ и п. 3 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ. Названные законоположения признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они допускают проведение таких досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным. После данного решения были изменены соответствующие нормы Закона № 131-ФЗ.

Большое количество дел связано с досрочным прекращением полномочий главы муниципального образования, в отношении которого принят вступивший в законную силу обвинительный приговор суда. В Определении Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 285-О-О подчеркивается, что данный механизм является мерой публично-правовой ответственности, которая применяется на основании данного Федерального закона и в порядке, определенном уставом муниципального образования. Решение уполномоченного органа (по общему правилу представительного органа муниципального образования) о досрочном прекращении полномочий указанных лиц принимается при условии, что обвинительный приговор суда в отношении них вступил в законную силу. При этом не имеют значения характер преступления и вид наказания за него, определяющей является презумпция того, что лицо, конфликтующее с уголовным законом, не отвечает нравственным требованиям. В то же время досрочное прекращение полномочий депутата или иного выборного должностного лица по рассматриваемому основанию не затрагивает его конституционный статус как гражданина и не лишает возможности вновь быть избранным в органы публичной власти, если к этому нет других препятствий, установленных федеральным законом, и если избиратели выразят ему доверие.

Это основание имеет ряд нюансов: во-первых, наличие вступившего в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом представительного органа местного самоуправления, влечет прекращение полномочий депутата по п. 5 ч. 10 ст. 40 Закона № 131-ФЗ и исключает прекращение полномочий в связи с отставкой по собственному желанию³¹. Во-вторых, досрочное прекращение полномочий в связи с вступившим в законную силу обвинительным приговором суда является не правом, а обя-

занностью³². Последнее особенно важно в контексте необходимости назначения выборов нового главы муниципального образования³³.

В последнее время в связи с усилением мер ответственности в рамках антикоррупционного законодательства стало появляться большое количество дел, связанных с различными нарушениями при подаче деклараций. Поскольку эта практика находится в стадии формирования, то ее анализ приводиться не будет. Вместе с тем по этому поводу высказался уже и Конституционный Суд РФ³⁴. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П, правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества; федеральный законодатель, создавая такие правовые механизмы, вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти. Особым публичным статусом лиц, замещающих выборные муниципальные должности, предопределяется право федерального законодателя вводить для них определенные обязанности, в частности, аналогичные предусмотренным для лиц, замещающих государственные должности, должности государственной и муниципальной службы и направленные на создание условий, не допускающих возможных злоупотреблений с их стороны при осуществлении публичной власти. К таким обязанностям относится и обязанность представить сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (своего супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ.

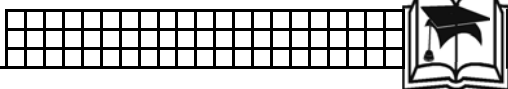
В материалах судебной практики практически нет дел, связанных с досрочным прекращением полномочий главы муниципального образования по собственному желанию. Вместе с тем в Определении Конституционно-

³¹ Обзор судебной практики по гражданским и административным делам Приморского краевого суда за второе полугодие 2015 года // Приморской край. 2015. 1 июля.

³² Определение Верховного Суда РФ от 18 февраля 2016 г. № 30-АПГ16-1 (Карачаево-Черкесская Республика); Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 8 июня 2015 г. по делу № 33-8122/2015 // URL: <http://legalacts.ru/>

³³ Определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2014 г. № 41-АПГ14-7 (Ростовская область); Определение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2013 г. № 31-АПГ13-2 (Республика Чувашия) // URL: <http://www.vsrif.ru/>

³⁴ См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1735-О; Определение Верховного Суда РФ от 26 января 2017 г. № 135-О // URL: <http://legalacts.ru/>





го Суда РФ от 29 сентября 2011 г. № 1420-О-О описана очень необычная ситуация. Глава муниципального района написал и подал на имя высшего должностного лица субъекта РФ заявление с просьбой освободить его от занимаемой должности главы муниципального образования. Впоследствии он обратился к этому же должностному лицу с письмом об отзыве своего заявления о добровольной отставке. Тем не менее его полномочия главы муниципального района были прекращены досрочно в связи с отставкой по собственному желанию, так как, по мнению и высшего должностного лица субъекта РФ, и представительного органа муниципального района, добровольная отставка главы считается состоявшейся с момента документального оформления соответствующего волеизъявления и не требует подтверждения какими-либо органами, а соответственно, и не предполагает

возможности отзыва заявления о досрочном прекращении полномочий по собственному желанию. С указанной трактовкой оспариваемого законоположения согласились суды общей юрисдикции, в которые заявитель обращался с жалобой на незаконные действия высшего должностного лица субъекта РФ и представительного органа муниципального района, которыми были досрочно прекращены его полномочия главы муниципального района. Отказывая в рассмотрении дела, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что порядок отставки главы муниципального образования по собственному желанию, равно как и процедура досрочного прекращения полномочий иных выборных должностных лиц местного самоуправления, должен определяться уставом муниципального образования (п. 8 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ).

Литература

1. Бялкина Т.М. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение / Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина, О.И. Баженова, Н.С. Ялтонская и др. М. : Юрлитинформ, 2018. 240 с.
2. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные вопросы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.

References:

1. Byalkina T.M. Glava munitsipalnogo obrazovaniya: teoriya, zakonodatelstvo, pravoprimerenie [The Municipal Structure Head: the Theory, Law, Law Enforcement] / T.M. Byalkina, E.S. Shugrina, O.I. Bazhenova, N.S. Yaltonskaya i dr. Moskva : Yurlitinform — Moscow : Urlitinform, 2018. 240 s.
2. Shugrina E.S. Samostoyatelno li naselenie v opredelenii struktury' organov mestnogo samoupravleniya [Is the Population Independent in Determination of the Structure of Local Self-Government Authorities?] / E.S. Shugrina // Aktualny'e voprosy' rossiyskogo prava — Relevant Issues of Russian Law. 2015. № 12. S. 41–51.





Памятка авторам журнала «Юридическое образование и наука» по оформлению научных статей

Аннотация — от 1300 до 2000 знаков.

Обязательные разделы аннотации:

- 1) цель;
- 2) методология;
- 3) выводы;
- 4) научная и практическая значимость;
- 5) ключевые слова.

Ключевые слова: 10–12 слов и словосочетаний (словосочетания — не более двух слов).

Автор переводит название статьи и аннотацию на английский язык самостоятельно. Редакция оставляет за собой право попросить автора улучшить представленный перевод.

На английский язык автор также переводит свои фамилию, имя и должность.

Статья

Полностью Ф.И.О. автора, указать должность, ученую степень и звание, электронную почту — обязательно. Не менее 10 страниц через 1,5 интервала (без учета аннотации), не более 20 страниц.

27 000–37 000 знаков с аннотацией, не более 20 страниц.

Не менее 3 ссылок, не более 9, исходя из текста статьи в 10 страниц (если статья больше 10 страниц, количество ссылок может быть увеличено).

Ссылки и список литературы — в конце. Только монографии, научные статьи. В ссылках и списке литературы не указывать газетные публикации.

Важно: оформление постраничных сносок — смотри ниже.

Ссылки и список литературы даются на русском и английском языках. Переводятся автором самостоятельно.

Законы, ГОСТы, инструкции, газетные публикации — только в постраничные сноски.

ВАЖНО. Если статья является продолжением другой статьи автора по той же проблематике, автор обязан указать это в самом начале работы с приведением выходных данных об уже опубликованных статьях, в том числе в каких журналах и сборниках они выходили, а также насколько представленная статья является оригинальной по сравнению с предыдущими статьями.

НАПРИМЕР. Статья посвящена проблеме, которую автор изучает на протяжении ряда лет, и по этой проблеме автором опубликованы статьи, которые вышли в следующих журналах.

С пожеланиями творческих успехов и поиска научной истины,
главный редактор журнала «Юридическое образование и наука»
Игорь Михайлович Мацкевич

