

В НОМЕРЕ:

- О НЕОБХОДИМОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
- ТОЛКОВАНИЕ ПРАВИЛ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРАКТИКЕ ОРГАНА ПО РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ
- PUBLIC COMPANY (ПУБЛИЧНАЯ КОМПАНИЯ) В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН
- СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОМЕНТЫ





ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ ПРАВО и ГОСУДАРСТВО LAW and STATE

№ 2 (83), 2019

В НОМЕРЕ:

- О НЕОБХОДИМОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
- ТОЛКОВАНИЕ ПРАВИЛ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРАКТИКЕ ОРГАНА ПО РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ
- PUBLIC COMPANY (ПУБЛИЧНАЯ КОМПАНИЯ) В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН
- СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОМЕНТЫ

РЕДАКЦИЈАЛЫҚ КЕҢЕС:

М. А. Сарсембаев, з.ғ.д. (төраға); Н. М. Абдиров, з.ғ.д.; С. А. Авакян, з.ғ.д.; Ж.К. Асанов, з.ғ.к.; А. Н. Ахпанов, з.ғ.д.; Б. Ж. Әбдірайым, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі; М. Т.-М. Баймаханов, з.ғ.д., ҚР ҰҒА академигі; Б. А. Бекназаров, з.ғ.к.; В.С. Белых, з.ғ.д.; И. Ш. Борчашвили, з.ғ.д.; А. Қ. Дауылбаев, з.ғ.к.; Н. О. Дулатбеков, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі; М. И. Жумагулов, з.ғ.д.; Б. Зиёмблички, PhD; А. Козловски, хабиль докторы; Е. К. Кубеев, з.ғ.д.; М. Н. Марченко, з.ғ.д.; С. П. Мороз, з.ғ.д.; В. Д. Перевалов, з.ғ.д.; И. И. Рогов, з.ғ.д.; Е. Р. Россинская, з.ғ.д.; А. Х. Саидов, з.ғ.д.; С. С. Сартаев, з.ғ.д., ҚР ҰҒА академигі; Е. Л. Тоғжанов, с.ғ.д., з.ғ.к.; Н. Н. Турецкий, з.ғ.д.; Р. Т. Тусупбеков, з.ғ.к.; Д. С. Чукмаитов, з.ғ.д.; А. О. Шакиров, з.ғ.к.

РЕДАКЦИЈАЛЫҚ АЛҚА МҮШЕЛЕРІ:

С. Ф. Ударцев, з.ғ.д. (бас редактор); Е. Б. Абдрасулов, з.ғ.д.; О.С. Бектибаева, PhD; А.А. Биебаева, з.ғ.к.; Ж. Д. Бусурманов, з.ғ.д.; М. М. Дауленов, PhD; Ч. У. Джекебаев, з.ғ.к.; Н.С. Ешниязов, PhD; А. Д. Жусупов, з.ғ.д.; С. К. Идрышева, з.ғ.д.; Ж.Г. Калишева, з.ғ.к.; Т. Е. Каудыров, з.ғ.д.; К. В. Ким, з.ғ.к.; М. Ш. Қоғамов, з.ғ.д., PhD; О.В. Лозовая, PhD; В. А. Малиновский, з.ғ.д.; Т. М. Нарікбаев, з.ғ.к.; З.М. Ногайбай, заң докторы; А. М. Нурмагамбетов, з.ғ.д.; Р. Т. Нуртаев, з.ғ.д.; С. Г. Пен, з.ғ.к.; С.В. Саяпин, заң докторы; Қ. Қ. Сейтенов, з.ғ.д.; Ж.Р. Темирбеков, PhD; Ш. В. Тлепина, з.ғ.д.; У. Шапак, з.ғ.д.

**Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева. НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЖУРНАЛ «ПРАВО И ГОСУДАРСТВО»,
ИЗДАЕТСЯ С 1997 г., ПЕРИОДИЧНОСТЬ – 4 РАЗА В ГОД.**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

М. А. Сарсембаев, д.ю.н. (председатель); Н. М. Абдиров, д.ю.н.; Б. Ж. Абдраим, д.ю.н., член-корр. НАН РК; С. А. Авакян, д.ю.н.; Ж.К. Асанов, к.ю.н.; А. Н. Ахпанов, д.ю.н.; М. Т.-М. Баймаханов, д.ю.н., академик НАН РК; Б. А. Бекназаров, к.ю.н.; В. С. Белых, д.ю.н.; И. Ш. Борчашвили, д.ю.н.; А. К. Даулбаев, к.ю.н.; Н. О. Дулатбеков, д.ю.н., член-корр. НАН РК; М. И. Жумагулов, д.ю.н.; Б. Зиёмблички, PhD; А. Козловски, доктор хабиль; Е. К. Кубеев, д.ю.н.; М. Н. Марченко, д.ю.н.; С. П. Мороз, д.ю.н.; В. Д. Перевалов, д.ю.н.; И. И. Рогов, д.ю.н.; Е. Р. Россинская, д.ю.н.; А. Х. Саидов, д.ю.н.; С. С. Сартаев, д.ю.н., академик НАН РК; Е. Л. Тугжанов, д.полит.н., к.ю.н.; Н. Н. Турецкий, д.ю.н.; Р. Т. Тусупбеков, к.ю.н.; Д. С. Чукмаитов, д.ю.н.; А. О. Шакиров, к.ю.н.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

С. Ф. Ударцев, д.ю.н. (главный редактор); Е. Б. Абдрасулов, д.ю.н.; О.С. Бектибаева, PhD; А.А. Биебаева, к.ю.н.; Ж. Д. Бусурманов, д.ю.н.; М. М. Дауленов, PhD; Ч. У. Джекебаев, к.ю.н.; Н.С. Ешниязов, PhD; А. Д. Жусупов, д.ю.н.; С. К. Идрышева, д.ю.н.; Ж.Г. Калишева, к.ю.н.; Т. Е. Каудыров, д.ю.н.; К. В. Ким, к.ю.н.; М. Ш. Қоғамов, д.ю.н.; PhD; О.В. Лозовая, PhD; В. А. Малиновский, д.ю.н.; Т. М. Нарікбаев, к.ю.н.; З.М. Ногайбай, доктор права; к.ю.н.; А. М. Нурмагамбетов, д.ю.н.; Р. Т. Нуртаев, д.ю.н.; С. Г. Пен, к.ю.н.; С.В. Саяпин, доктор права; К. К. Сейтенов, д.ю.н.; Ж.Р. Темирбеков, PhD; Ш. В. Тлепина, д.ю.н.; У. Шапак, д.ю.н.

**M. Narikbayev KAZGUU University. INFORMATION SCIENTIFIC JOURNAL «LAW AND STATE»,
PUBLISHED SINCE 1997, FREQUENCY OF PUBLICATION - 4 TIMES A YEAR.**

EDITORIAL COUNCIL:

M. A. Sarsymbayev, Doctor of Law (Chairman); N. M. Abdirov, Doctor of Law; B. Zh. Abdraim, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan; S. A. Avakyan, Doctor of Law; Asanov Zh.K., PhD in Law; A. N. Akhpanov, Doctor of Law; M. T. Baimakhanov, Doctor of Law, academician of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan (Almaty); B. A. Beknazarov, PhD in Law; V. S. Belyh, Doctor of Law; I. Sh. Borchashvili, Doctor of Law; D. S. Chukmaitov, Doctor of Law; A. K. Daulbayev, PhD in Law; N. O. Dulatbekov, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan; A. Kozlowski, Dr. Habil; E. K. Kubeyev, Doctor of Law; M. N. Marchenko, Doctor of Law; S. P. Moroz, Doctor of Law; V. D. Perevalov, Doctor of Law; I. I. Rogov, Doctor of Law; E. R. Rossinskaya, Doctor of Law; A. H. Saidov, Doctor of Law; S. S. Sartayev, Doctor of Law, academician of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan (Almaty); E. L. Tugzhanov, Doctor of Politics, PhD in Law; N. N. Turetsky, Doctor of Law; R. T. Tussupbekov, PhD in Law; A. O. Shakirov, PhD in Law; M. I. Zhumagulov, Doctor of Law; B. Ziemblicki, PhD in Law.

EDITORIAL BOARD:

S. F. Udartsev, Doctor of Law (Chief Editor); E. B. Abdrassulov, Doctor of Law; O.S. Bektibaeva, PhD in International Law; A.A. Biebaeva, PhD in Law; Zh. D. Busurmanov, Doctor of Law; M. M. Daulenov, PhD in International Law; N.S. Eshniyazov, PhD in International Law; S. K. Idrysheva, Doctor of Law; Zh.G. Kalisheva, PhD in Law; T. E. Kaudyrov, Doctor of Law; K. V. Kim, PhD in Law; M. Ch. Kogamov, Doctor of Law; O.V. Lozovaya, PhD in International Law; V. A. Malinovskiy, Doctor of Law; T. M. Narikbayev, PhD in Law; Z.M. Nogaibay, Dr. iur.; A. M. Nurmagambetov, Doctor of Law; R.T. Nurtayev, Doctor of Law; S. G. Pen, PhD in Law; S.V. Sayapin, Dr. iur.; K. K. Seitenov, Doctor of Law; U. Sh. Shapak, Doctor of Law; Zh.R. Temirbekov, PhD in International Law; Sh. V. Tlepina, Doctor of Law; Ch. U. Zhekebayev, PhD in Law; A. D. Zhussupov, Doctor of Law.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Турецкий Н.Н. (Нур-Султан), Аманбеков Т.Н. (Нур-Султан) О необходимости антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов 4

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Смбатян А.С. (Москва, Россия) Толкование правил Всемирной торговой организации в практике Органа по разрешению споров 14

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Матаева М.Х. (Семей) Интернационализация национальных конституций Республики Казахстан и стран Центральной Азии 25

Кочкарова Э.А. (Бишкек, Кыргызская Республика) Политические партии в Кыргызстане: конституционно-правовое регулирование 35

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Оразбаева А.А. (Нур-Султан), Темирбеков Ж.Р. (Нур-Султан) Административная ответственность за загрязнение мест общего пользования и дорожного полотна в странах ЕАЭС и Сингапуре 45

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Климова Т.В. (Усть-Каменогорск) Public Company (публичная компания) в законодательстве Республики Казахстан и зарубежных стран 60

Sorochenko A.V. (Kiev, Ukraine) PPP In the context of public management in Ukraine 78

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Минченко С.И. (Киев, Украина) Совершенствование уголовного и уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан: концептуальные моменты 88

КРИМИНОЛОГИЯ

Абдрасулов Е.Б. (Нур-Султан), Винниченко Е.О. (Тюмень, Россия) Международный опыт противодействия экстремизму: возможна ли эффективная профилактика? 99

ИНТЕРЕСНОЕ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

Жантикин Т.М. (Нур-Султан) Автономные системы оружия летального действия: типология, риски, проблемы правового регулирования 114

РЕЦЕНЗИИ

Естемиров М.А. (Нур-Султан) «Заңды тұлғалар туралы заңнаманы сараптау: теориясы және іс жүзінде қолдану тәжірибесі» атты ғылыми басылым жайлы жекелеген ойлар 124

Подопригора Р.А. (Алматы) Уроки истории (из опыта отношений между государством и религиозными объединениями). Рецензия на книгу Л.С. Симкина Л.С. Бегущий в небо 132

МАЗМҰНЫ 139

CONTENTS 139

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ 140

О НЕОБХОДИМОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ



Н.Н. ТУРЕЦКИЙ,
д.ю.н., зав. Отделом по
взаимодействию с Комитетом по
конституционному
законодательству, судебной
системе и правоохранительным
органам Аппарата Сената
Парламента Республики
Казахстан



Т.Н. АМАНБЕКОВ,
студент, Назарбаев Университет
(г. Нур-Султан)

Рассмотрено упразднение научной антикоррупционной экспертизы в Республике Казахстан, которая являлась одной из превентивных мер борьбы с коррупциогенными факторами. Данная процедура была упразднена в 2014 году в рамках оптимизации документооборота и разграничения полномочий государственных органов. В результате этих изменений, в данный момент, выявление коррупциогенных причин и условий в проектах нормативных правовых актов проводится Министерством юстиции в рамках комплексной юридической экспертизы основным предметом которой является юридиико-лингвистическая составляющая. Восстановление практики научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, по мнению авторов статьи, будет способствовать предотвращению коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц и усовершенствует законотворческую деятельность в Республике Казахстан.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, коррупциогенные факторы, научная экспертиза, борьба с коррупцией, независимые эксперты, Стамбульский план действий ОЭСР, антикоррупционная политика.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов являлась одной из превентивных мер борьбы с коррупциогенными факторами, которая была исключена из практики в 2014 году, несмотря на успешный опыт и соответствие международным нормам, включая Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией.

Обязательность проведения научной антикоррупционной экспертизы была продиктована пунктами 2 и 5 статьи 22 Закона Республики Казахстан 213-І «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года. Следующие пункты устанавливали основные задачи научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, такие как:

1. Выявление норм и пробелов правового регулирования, способствующих совершению коррупционных правонарушений;
2. Оценка последствий принятия проекта нормативного правового акта в части возможности совершения коррупционных правонарушений;
3. Выработка в виде рекомендаций норм проектов нормативных правовых актов, препятствующих совершению коррупционных правонарушений.¹

Иными словами, в рамках процедуры антикоррупционной экспертизы, каждая норма или положение нормативного правового акта анализировались на предмет наличия правовых пробелов, коллизии нормативных правовых актов, юридико-лингвистической коррупциогенности, и прочих коррупциогенных факторов, или несоответствия другому правовому акту или закону.² Данный анализ позволял минимизировать появление предпосылок для коррупционных правонарушений, в том числе, в виде противоречивости положений, позволяющей правоприменителю в одинаковых условиях поступить по-разному.³

Вышеприведенные задачи применялись к экспертизе не только законов, но и нормативных правовых постановлений Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых приказов министров РК, прочих руководителей центральных государственных органов, нормативных правовых постановлений центральных государственных органов и Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК) Республики Казахстан, нормативных правовых постановлений акиматов, а также нормативных правовых решений маслихатов и акимов.⁴

Более того, постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» устанавливало порядок проведения антикоррупционной экспертизы и уполномочивало государственные органы-разработчики обеспечить беспрепятственное направление нормативных правовых актов на проведение данной экспертизы.⁵

¹Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І «О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 сентября 2014 года), пункт 2, ст. 22 (утратил силу) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 (20.05.2019).

²Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская Юстиция, 2018, № 2. С. 9.

³Там же. С. 9.

⁴Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І «О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 сентября 2014 года), пункт 5, ст. 22 (утратил силу)...

⁵Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.12.2014 г.), пункт 2-1 (утратило силу) // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1031339 (20.05.2019).

Согласно данным статьям, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов проводили государственные органы и научные учреждения, включая Институт научной экспертизы и анализа при Казахском Гуманитарно-Юридическом Университете, «Научно-исследовательский институт правового мониторинга, экспертизы и анализа», «Научно-исследовательский институт государства и права им. Г. Сапаргалиева», Институт законодательства Республики Казахстан Министерства юстиции РК.⁶ Подобная многоплановость субъектов экспертной деятельности гарантировала потенциально независимую и профессиональную оценку нормативного правового акта на предмет наличия причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов существенно минимизировало шансы возникновения коррупциогенных факторов и причин, тем самым, значительно предотвращая ущерб экономике страны в следствие коррупционных правонарушений. Иными словами, предполагаемый предотвращенный ущерб в три раза превышал средства, затраченные на проведение антикоррупционной экспертизы (на 1 тенге затрат – 3 тенге предотвращенного ущерба).⁷ Согласно сводным результатам антикоррупционной экспертизы, проводившейся в период с 2009 по 2014 гг., компетентными субъектами было рассмотрено более 35 тысяч проектов нормативных правовых актов и более шести тысяч (17.8% от общего числа) проектов не было принято вследствие наличия коррупциогенных факторов. Таким образом, экспертами было высказано более 45 тысяч замечаний коррупционного характера в отношении непринятых проектов, и было сформулировано более 5 тысяч рекомендаций. Более того, за вышеупомянутый период, эксперты внесли 4858 предложений в действующие нормативные правовые акты на основании наличия в них коррупциогенных факторов.⁸ Эти цифры свидетельствуют о высокой эффективности и рентабельности института антикоррупционной экспертизы, который являлся связующим звеном между разработчиками законопроектов и представителями общественности и науки.

Однако, несмотря на высокие показатели эффективности, вышеупомянутые пункты статьи 22 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» были исключены Законом Республики Казахстан № 239-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления», принятого 29 сентября 2014 года. Данный закон был разработан в рамках реализации Указа Президента Респуб-

⁶Набиева А.С., Какенова Д.К. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как одно из важных направлений предупреждения коррупции в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан, 2012, № 2. С. 178.

⁷Турецкий Н.Н. Антикоррупционная экспертиза НПА: необходимость или излишество? // Литер, 2014 // URL: <https://www.zakon.kz/4669161-antikorrupcionnaja-jekspertiza-npa.html> (21.05.2019).

⁸Жанару – Общенациональное движение против коррупции. Почему без анализа отменили экспертизу? 2018 // URL: <https://zhanaru.kz/na-sajte-zhanaru-otkryvaem-rubriku-v-kotoroj-budem-obsuzhdat-neobhodimost-provedenija-nauchnoj-antikorrupcionnoj-jekspertizy-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-npa-napomnim-ona-provodilas-v-strane/> (21.05.2019).

лики Казахстан от 25 августа 2014 года «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан», направленного на формирование компактного Правительства. Формирование такого Правительства основано на повышении самостоятельности руководителей центральных и местных исполнительных органов, оптимизации документооборота и устранении правовых коллизий.⁹ Более того, внесение изменений в процесс антикоррупционной экспертизы отсутствовало в изначальной версии законопроекта и было добавлено во время рассмотрения в Мажилисе. Последующий роспуск Мажилиса этого созыва повлек недостаточное рассмотрение всех внесенных правок, и, таким образом, изменения не были проработаны в необходимой степени до передачи закона в Сенат Парламента РК. Одним из главных аргументов, приведенных в пользу упразднения научной антикоррупционной экспертизы, являлась высокая стоимость ее проведения. Однако, несмотря на то, что подавляющее большинство проведенных экспертиз приходилось на решения маслихатов, данная процедура была не пересмотрена и переработана, а полностью упразднена, в том числе, в отношении к НПА, разработанным на республиканском уровне.

Вследствие принятия Закона, соответствующие пункты постановления Правительства Республики Казахстан № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» были исключены постановлением Правительства РК от 30.12.2014 № 1401. Более того, сам Закон Республики Казахстан 213-І «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года утратил силу в соответствии с заменившим его Законом РК от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», в котором формулировки «научной антикоррупционной экспертизы» отсутствуют.

В результате этих изменений, в данный момент, выявление коррупциогенных причин и условий в проектах нормативных правовых актов проводится Министерством юстиции в рамках комплексной юридической экспертизы. При этом, в данной экспертизе отсутствует необходимое методичное рассмотрение каждой нормы или положения, в то время как основным предметом экспертизы является лингвистическая составляющая. По словам Бычковой С.Ф., депутата Мажилиса РК, данный уровень экспертизы является недостаточным, так как требуется анализ целесообразности каждой нормы, прогноза коррупционных рисков в случае принятия, и ее соответствия общей антикоррупционной политике.¹⁰ Иными словами, действующие процедуры антикоррупционной экспертизы не обладают должной степенью эффективности и являются поверхностными.

Проведение антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов было позитивно отмечено в Стамбульском плане действий по борьбе с коррупцией, однако, в четвертом раунде данного плана Казахстану было рекомендовано возобновить

⁹ Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления» // URL: <http://advokatura.kz/wpcontent/uploads/2015/12/Kontseptsiya.doc> (20.05.2019).

¹⁰ Бычкова С.Ф. Депутатский запрос от 30.01.2019. // URL: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/bychkova/Details/8/66611> (22.05.2019).

разработку новой редакции закона об административных процедурах.¹¹ Данная рекомендация обоснована вторым пунктом основных задач четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана, который оценивает степень реализации «антикоррупционной политики и превентивных мер, а также их эффективности с особым вниманием к практическим действиям и их последствиям».¹² Более того, выполнение данной рекомендации является неотъемлемой частью системы антикоррупционных мер, и может привести к работе над увеличением прозрачности в государственных органах, обязательному декларированию доходов государственных служащих, и т.д.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов является одной из мер, рекомендованных Конвенцией Генеральной Ассамблеи ООН 2003 года, в соответствии с которой, в целях противодействия и профилактики коррупции, государствам рекомендуется проводить экспертную оценку нормативных правовых актов на предмет их противоречивости и коррупциогенности. В рамках выполнения данной рекомендации, в некоторых странах, таких как Великобритания, Франция, Германия и др. проводится детальная правовая оценка проектов нормативных правовых актов, в то время как в таких странах, как Польша, Чехия, Словаки и др. проводится детальная антикоррупционная экспертиза и разработана типология и методология выявления коррупциогенных факторов, а также ведется регулярный обмен опытом в этой среде. Похожие рекомендации были так же разработаны Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, которые, на основе модельных законов, содержали правила и методики проведения антикоррупционной экспертизы.¹³

Экспертизы такого рода проводятся в ряде государств, в том числе в странах-партнерах Казахстана по СНГ и Таможенному Союзу. В частности, антикоррупционная экспертиза предписана Федеральным законом Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в рамках которой сформирован ряд независимых экспертов, определенные субъекты были наделены необходимыми полномочиями по проведению экспертизы, а также были сформулированы методика и процедура проведения экспертизы.¹⁴ За период с 1 января по 31 июля 2010 г., например, в структурных подразделениях Министерства Юстиции Российской Федерации были рассмотрены 1962 проектов нормативных правовых актов, в 67 из которых (3,4% от общего количества) были выявле-

¹¹Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Антикоррупционные реформы в Казахстане: Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. 2018 // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/stambulskiy-plan-deystviy-po-borbe-s-korruptsией-chetvertyu-raund-monitoringa> (22.05.2019).

¹²OECD. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: методология для 4-го раунда мониторинга. 2016 // URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Methodology-4th%20Round-Istanbul-Action-Plan-RUS.pdf> (21.05.2019).

¹³Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (приняты на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ постановлением № 38-18 от 23 ноября 2012 года). // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31308316 (21.05.2019).

¹⁴Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская Юстиция, 2018, № 2. С. 9.

ны коррупциогенные факторы.¹⁵ Таким образом, научная антикоррупционная экспертиза является не только одной из основных рекомендаций ОЭСР и ООН, но и доказывает свою эффективность в других государствах.

Национальный доклад о противодействии коррупции за 2017 г. назвал имплементацию международных антикоррупционных стандартов в национальное законодательство одной из стратегических целей развития антикоррупционной политики Республики Казахстан. Международные стандарты, в свою очередь, включают обязательное распространение антикоррупционной экспертизы НПА на все законопроекты, вносимые в Парламент.¹⁶ Более того, годом позже, Национальный доклад о противодействии коррупции за 2018 г. обозначил основные задачи антикоррупционной политики Казахстана, заключающейся в том числе в совершенствовании законодательства, направленного на минимизацию коррупции (глава 3.1) и на выявление и устранение коррупционных рисков в отраслевом разрезе (глава 3.2).¹⁷ Иными словами, проведение научной антикоррупционной экспертизы является прямым продолжением основных задач, поставленных перед антикоррупционной политикой государства.

Таким образом, восстановление института научной антикоррупционной экспертизы будет способствовать предотвращению коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц и усовершенствует законотворческую деятельность в Республике Казахстан. Более того, восстановление антикоррупционной экспертизы является эффективным шагом в реализации Антикоррупционной стратегии на 2015-2025 гг., ориентированной на минимизацию коррупции в сферах государственной службы, квазигосударственном секторе, судебных и правоохранительных органов. Следовательно, рекомендуется возобновить практику научной антикоррупционной экспертизы законов, постановлений Правительства, а также приказов центральных государственных органов, так как восстановление данной процедуры является актуальной превентивной мерой в борьбе с коррупцией, а также фактором, повышающим качество законодательства.

Вышеперечисленные результаты возобновления антикоррупционной экспертизы будут возможны при эффективной и прозрачной работе самих экспертов. Более того, для эффективного возобновления данного процесса необходим механизм мониторинга экспертов, а также проведение назревших системных мер. Иными словами, рекомендуется провести не только возобновление, но и реструктуризацию института научной антикоррупционной экспертизы, в том числе, реализовать разработку единой методологии, регламента и условий ее проведения. Более того, необходимо разработать план финансирования антикоррупционных экспертиз, а также разработать список уполномоченных субъектов для ее проведения.

¹⁵Черепанова Е.В. О мониторинге реализации Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Журнал Российского Права, 2011, № 2. С. 33.

¹⁶Национальный доклад о противодействии коррупции. 2018 // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/nacionalnyu-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii/> (23.05.2019).

¹⁷Национальный доклад о противодействии коррупции. 2019 // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/nacionalnyu-doklad-o-protivodeystvii-korruptcii/> (22.05.2019).

Н.Н. Турецкий, Т.Н. Аманбеков: Нормативтік құқықтық актілерге сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама қажеттігі туралы.

Мақалада сыбайлас жемқорлықты туындататын факторларға қарсы алдын алушылық шаралардың бірі болып табылатын Қазақстан Республикасындағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы ғылыми сараптамадан бас тарту мәселесі қарастырылған. Бұл рәсім 2014 жылы құжат айналымын оңтайландыру және мемлекеттік органдардың өкілеттігін айқындау аясында жойылды. Осы өзгерістердің нәтижесінде қазіргі кезде нормативтік құқықтық актілердің жобаларында сыбайлас жемқорлықты туындататын себептер мен жағдайларды анықтау Әділет министрлігімен кешенді құқықтық сараптама аясында жүзеге асырылады. Бұл ретте осы сараптамада әрбір норма немесе ережені мұқият қарастыру көзделмеген, ал сараптаманың негізгі пәні құқықтық-лингвистикалық құрамдасы болып табылады. Мақала авторларының пікірі бойынша, нормативтік құқықтық актілерге сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама жүргізу тәжірибесін қайта қалпына келтіру лауазымды адамдар тарапынан сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтардың алдын алуға және Қазақстан Республикасында заңшығарушылық қызметті жетілдіруге ықпал етеді.

Тірек сөздер: нормативтік құқықтық актілерге сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама, сыбайлас жемқорлықты туындатушы факторлар, ғылыми сараптама, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес, тәуелсіз сарапшылар, ЭЫДҰ Стамбул іс-қимыл жоспары, сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат.

N. Turetsky, T. Amanbekov: On the need for anti-corruption expertise of regulatory legal acts.

The article focuses on the elimination of scientific anti-corruption expertise in the Republic of Kazakhstan, which was one of the most effective preventive measures against the factors leading to corruption. This procedure was abolished in 2014 as a part of the document flow optimization process and delineation of responsibilities between state bodies. As a result of these changes, at the moment, the identification of corruption-related causes and conditions in the drafts of regulatory legal acts is carried out by the Ministry of Justice as part of a comprehensive legal review. At the same time, in this legal review, there is no methodical consideration of each norm or provision, while the main subject of the legal review is the legal-linguistic component. Restoration of the practice of scientific anti-corruption expertise of regulatory legal acts will contribute to the prevention of corruption offenses by officials and improve legislative activity in the Republic of Kazakhstan.

Keywords: anti-corruption expertise of regulatory legal acts, corruption factors, scientific expertise, fight against corruption, independent experts, OECD Istanbul Action Plan, anti-corruption policy.

Библиография:

1. OECD. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: методология для 4-го раунда мониторинга. 2016 // URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Methodology-4th%20Round-Istanbul-Action-Plan-RUS.pdf> (21.05.2019).
2. Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии.

Антикоррупционные реформы в Казахстане: Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. 2018 // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/stambulskiy-plan-deystviy-po-borbe-s-korrupciey-chetvertyu-raund-monitoringa> (22.05.2019).

3. Бычкова С.Ф. Депутатский запрос от 30.01.2019. URL: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/bychkova/Details/8/66611> (22.05.2019).

4. Жанару – Общенациональное движение против коррупции. Почему без анализа отменили экспертизу? 2018 // URL: <https://zhanaru.kz/na-sajte-zhanaru-otkryvaem-rubriku-v-kotoroj-budem-obsuzhdad-neobhodimost-provedeniya-nauchnojanti-korrupcionnoj-jekspertizy-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-npa-napomnim-onaprovodilas-v-strane/> (21.05.2019).

5. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года №213-І «О нормативных правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 сентября 2014 года), пункт 2, ст. 22 (утратил силу). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 (20.05.2019).

6. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления». URL: <http://advokatura.kz/wp-content/uploads/2015/12/Kontseptsiya.doc> (20.05.2019).

7. Набиева А.С., Какенова Д.К. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как одно из важных направлений предупреждения коррупции в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан, 2012, №2.

8. Национальный доклад о противодействии коррупции. 2018. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/nacionalnyu-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii/> (23.05.2019).

9. Национальный доклад о противодействии коррупции. 2019. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/nacionalnyu-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii/> (22.05.2019).

10. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.12.2014 г.), Пункт 2-1 (утратило силу) // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1031339 (20.05.2019).

11. Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (приняты на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ постановлением № 38-18 от 23 ноября 2012 года) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31308316 (21.05.2019).

12. Турецкий Н.Н. Антикоррупционная экспертиза НПА: необходимость или излишество? // Литер, 2014 // URL: <https://www.zakon.kz/4669161-antikorrupcionnaja-jekspertiza-npa.html> (21.05.2019).

13. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская Юстиция, 2018, №2.

14. Черепанова Е.В. О мониторинге реализации Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Журнал Российского Права, 2011, № 2.

References (transliterated):

1. OECD. Stambul'skij plan dejstvij po bor'be s korrupciej: metodologiya dlya 4-go raunda monitoringa. 2016. // URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Methodology-4th%20Round-Istanbul-Action-Plan-RUS.pdf> (21.05.2019).

2. Bor'ba s korrupciej v stranah Vostochnoj Evropy i Central'noj Azii. Antikorrupcionnye reformy v Kazahstane: Chetvertyj raund monitoringa Stambul'skogo plana dejstvij po bor'be s korrupciej. 2018. // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/stambul-skiy-plan-deystvii-po-borbe-s-korrupciej-chetvertyy-raund-monitoringa> (22.05.2019).

3. Bychkova S.F. Deputatskij zapros ot 30.01.2019. URL: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/bychkova/Details/8/66611> (22.05.2019).

4. Zhanaru – Obschenacional'noe dvizhenie protiv korrupcii. Pochemu bez analiza otmenili ekspertizu? 2018 // URL: <https://zhanaru.kz/na-sajte-zhanaru-otkryvaem-rubriku-v-kotoroj-budem-obsuzhdat-neobhodimost-provedenija-nauchnoj-antikorrupcionnoj-jekspertizy-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-npa-napomniona-provodilas-v-strane/> (21.05.2019).

5. Zakon Respubliki Kazahstan ot 24 marta 1998 goda №213-I «O normativnyh pravovyh aktah» (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 28 sentyabrya 2014 goda). punkt 2 st. 22 (utratil silu). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 (20.05.2019).

6. Konceptiya proekta Zakona Respubliki Kazahstan «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazahstan po voprosam razgranicheniya polnomochij mezhdou urovniami gosudarstvennogo upravleniya». URL: <http://advokatura.kz/wp-content/uploads/2015/12/Kontseptsiya.doc> (20.05.2019).

7. Nabieva A.S., Kakenova D.K. Antikorrupcionnaya ekspertiza normativnyh pravovyh aktov kak odno iz vazhnyh napravlenij preduprezhdeniya korrupcii v Respublike Kazahstan // Vestnik Instituta zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan, 2012, № 2.

8. Nacional'nyj doklad o protivodejstvii korrupcii. 2018. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii/> (23.05.2019).

9. Nacional'nyj doklad o protivodejstvii korrupcii. 2019. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/nacionalnyy-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii/> (22.05.2019).

10. Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 30 maya 2002 goda № 598 «O merah po sovershenstvovaniyu normotvorcheskoj deyatel'nosti» (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 30.12.2014 g.). Punkt 2-1 (utratile silu) // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1031339 (20.05.2019).

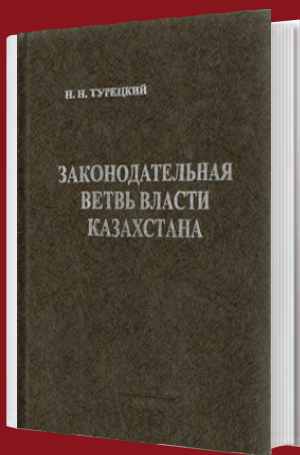
11. Rekomendacii po provedeniyu antikorrupcionnoj ekspertizy normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov (prinyaty na tridcat' vos'mom plenarnom zasedanii Mezhpaparlamentskoj Assamblei gosudarstv – uchastnikov SNG postanovleniem № 38-18 ot 23 noyabrya 2012 goda) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31308316 (21.05.2019).

12. Tureckij N.N. Antikorrupcionnaya ekspertiza NPA: neobhodimost' ili izlishestvo? // Liter, 2014 // URL: <https://www.zakon.kz/4669161-antikorrupcionnaja-jekspertiza-npa.html> (21.05.2019).

13. Tuhvatullin T.A. Antikorrupcionnaya ekspertiza normativnyh pravovyh aktov i ih proektov: voprosy teorii i praktiki // Rossijskaya YUsticiya, 2018, № 2.

14. Cherepanova E.V. O monitoringe realizacii Federal'nogo zakona "Ob antikorrupcionnoj ekspertize normativnyh pravovyh aktov i proektov normativnyh pravovyh aktov" // Zhurnal Rossijskogo Prava, 2011, № 2.

НОВЫЕ КНИГИ



Туецкий Н. Н.
Законодательная ветвь власти Казахстана: Монография.
Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2019. – 360 с.

ISBN 978-601-7263-45-4

Это – третье издание данной монографии, доработанное с учетом изменений, которые были внесены в Конституцию Республики Казахстан в 2017 году. Рассматриваются различные аспекты становления и деятельности Парламента Казахстана: история развития казахстанской модели парламентаризма, правовое положение депутатов, контрольные полномочия, работа политических фракций в Мажилисе Парламента. Проанализированы этапы нормотворческой деятельности: планирование, разработка, научная экспертиза, принятие законодательных актов, действие нормативных правовых актов (во времени, в пространстве, по лицам), разъяснение и правовой мониторинг.

Автор исследования работал депутатом IV созыва Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Основываясь на накопленном опыте работы, он излагает свою точку зрения на отдельные проблемные аспекты законотворческого процесса и предлагает открытые для обсуждения способы его совершенствования.

Монография предназначена для магистрантов, докторантов, преподавателей юридических вузов, разработчиков законодательных актов, депутатов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами казахстанского парламентаризма.

Рецензенты: Абдиров Н.М. – д.ю.н., профессор, председатель Комитета по законодательству и судебнo-правовой реформе Мажилиса Парламента РК, председатель Правового совета при партии «Нур Отан»; Малиновский В.А. – д.ю.н., профессор, член Конституционного Совета РК.

ТОЛКОВАНИЕ ПРАВИЛ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРАКТИКЕ ОРГАНА ПО РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ



А.С. СМБАТЯН,
д.ю.н., профессор кафедры
международного
права Всероссийской академии
внешней торговли (г. Москва, РФ)

Вопрос толкования международных договоров является одним из самых сложных в международном праве. При разрешении споров Апелляционный орган и третейские группы ВТО руководствуются положениями статей 31-33 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. При этом учитывается специфика Соглашения ВТО как единого целого.

Ключевые слова: ВТО, Апелляционный орган, разрешение споров, толкование, текст договора, намерение, контекст, объект и цель, международное право, международное частное право.

Включение вопроса кодификации правил толкования в повестку работы Комиссии международного права ООН

Вопрос кодификации правил толкования международных договоров был включен в повестку работы первой сессии Комиссии международного права ООН (далее – «Комиссия», «КМП ООН») в 1949 г., в рамках подготовки проекта конвенции о праве международных договоров.¹ С первых же дней работы КМП ООН полезность включения в текст будущей конвенции принципов толкования ставилась под сомнение. Одной из причин было то, что толкование представляет собой мыслительный процесс, который непросто, а может даже бесполезно помещать в юридические рамки. В докладе КМП ООН 1966 г. по данному вопросу говорится следующее: «В большинстве случаев это принципы логики и здравого смысла, которые представляют ценность лишь как руководящие принципы для определения значения, которое стороны могли бы придать выражениям, употребляемым ими в каком-либо документе. Возможность использования этих принципов в каждом конкретном случае зависит от

© А.С. Смбадян, 2019

¹«Толкование» представляет собой процесс прояснения смысла договора, в том числе одного или нескольких его положений. «Применение» включает в себя поведение при осуществлении предусмотренных договором прав или выполнении (полностью или частично) обязательств по нему. «Толкование» означает умственный процесс, а «применение» заключается в первую очередь в фактическом поведении (действиях или бездействии). С этой точки зрения два рассматриваемых понятия могут быть ограничены друг от друга и могут служить разным целям, однако при этом они тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга. См. Доклад Комиссии международного права ООН, шестьдесят шестая сессия, 2014. Документ A/69/10. С. 210.

целого ряда соображений, которые истолкователь документа должен вначале взвесить: конкретное расположение слов и предложений, связь между ними и другими частями документа, общий характер и предмет документа, обстоятельства, при которых он был составлен, и т.д. Даже когда кажется, что представляется возможность использовать их, их применение не является автоматическим, а зависит от убежденности истолкователя в необходимости прибегнуть к ним при данных обстоятельствах дела. Иными словами, применение многих из этих принципов скорее произвольно, чем обязательно, и истолкование документов является в известной мере искусством, а не точной наукой».² Работа по кодификации правил толкования стала возможна и оказалась успешной благодаря двум факторам. Во-первых, ни у кого не вызывало сомнений первостепенное значение текста в качестве основы для толкования договора. Комиссия исходила из того, что подписанный текст является единственным и ближайшим выражением общего намерения сторон.³ Во-вторых, члены Комиссии – выдающиеся ученые-международники того времени, ставшие классиками сегодня, – были единодушны в том, что принцип *pacta sunt servanda* может сохранить действенность только при добросовестном толковании договоров в соответствии с юридически обязательными правилами. Ведь стабильность и предсказуемость договорных связей, равно как и соблюдение международных договоров невозможны в отсутствие согласованных правил толкования.

Значение общего правила толкования международных договоров

В комментариях КМП ООН к проекту Статьи 31 ВКПМД⁴ отмечается: «Комиссия, озаглавив Статью как «Общее правило толкования» в единственном числе и подчеркнув связь между параграфами 1 и 2, а также между параграфом 3 и двумя предыдущими параграфами, намеревалась показать, что применение средств толкования, названных в Статье, должно представлять собой единое взаимосвязанное правило. Все различные элементы, присутствующие в любом рассматриваемом случае, должны быть применены совместно, на основании их взаимодействия получено юридически

² Доклады Комиссии международного права о второй части ее семнадцатой сессии 3-28 января 1966 года и о ее восемнадцатой сессии 4 мая-19 июля 1966 года. Двадцать первая сессия. Дополнение №9 (A/6309/Rev. 1). Том I. С. 178–179.

³ Там же. С.185.

⁴ Статья 31 ВКПМД, озаглавленная «Общее правило толкования», гласит: "1. Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. 2. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения: а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора; б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору. 3. Наряду с контекстом учитываются: а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений; б) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования; с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками. 4. Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение".

обоснованное толкование. Поэтому Статья 31 озаглавлена «Общее *правило* толкования» в единственном числе, а не «Общие *правила*» во множественном числе, поскольку Комиссия хотела подчеркнуть, что процесс толкования неделим и что положения этой статьи представляют собой единое, взаимосвязанное правило».⁵ Таким образом, в Статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее – Венская конвенция, ВКПМД) закреплено общее (единое) правило толкования международных договоров. Толкование международного договора сквозь призму каждого элемента, составляющего это общее правило – *sine qua non* легитимности полученных результатов. Такими элементами являются текст истолковываемого положения в его обычном значении, ближний контекст, объект и цель договора (статья 31.1); дальний контекст (статья 31.2); последующее соглашение между участниками и последующая практика применения договора относительно толкования, иные нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками (статья 31.3). Соблюдение правила толкования обуславливает выполнимость принципа *pacta sunt servanda*, обеспечивает предсказуемость развития договорных связей, служит одной из гарантий вынесения международными судами и арбитражами правосудных решений. Функция толкования не может состоять в пересмотре договоров или привнесении в них того, что прямо не предусмотрено или не подразумевается их текстом.⁶

Общие вопросы толкования Соглашения ВТО⁷

Вопросы толкования многосторонних торговых соглашений ВТО закреплены в статье 3.2 Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (далее – «ДРС»). Ввиду того обстоятельства, что не все участники Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров подписали и ратифицировали ВКПМД, было принято решение поместить в ДРС ссылку на обычные правила толкования международного публичного права. Статья 3.2 ДРС в соответствующей части гласит: «Члены признают, что система урегулирования споров имеет целью охранять права и обязательства членов по охваченным соглашениям и вносить ясность в отношении действующих положений этих соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права».

Апелляционный орган ВТО неоднократно подтверждал, что Статьи 31 и 32 ВКПМД имеют статус «обычных правил толкования международного публичного права».⁸ Впоследствии аналогичное заявление было сделано и в отношении Статьи 33

⁵Yearbook of the International Law Commission, 1966. Vol. II. P. 219–220.

⁶United States Nationals in Morocco Case, ICJ Reports 1952. P. 196 and 1.

⁷Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. вступило в силу 1 января 1995 г.

⁸Appellate Body Report, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline. P. 16–17; Appellate Body Report, Japan – Taxes on Alcoholic Beverages. P. 10; see also: Appellate Body Report, European Communities – Customs Classification of Certain Computer Equipment, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R, WT/DS68/AB/R, adopted 22 June 1998. Para. 84; Appellate Body Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. 114; Appellate Body Report, Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, WT/DS98/AB/R, adopted 12 January 2000. Para. 81.

ВКПМД.⁹ Высшая судебная инстанция ВТО исходит из того, что обычное значение термина договора должно устанавливаться в соответствии с конкретными обстоятельствами каждого спора. Особого внимания в этой связи заслуживает позиция, согласно которой обычное значение термина договора должно пониматься в свете намерений сторон, «выраженных в использованных ими формулировках в свете сопутствующих обстоятельств».¹⁰ Апелляционный орган регулярно обращается к ВКПМД, во многих случаях досконально анализирует истолковываемое положение посредством каждого элемента общего правила толкования по Статье 31. Так, в одном из ранних докладов Апелляционного органа¹¹ сказано: «Статья 31 *Венской конвенции* предусматривает, что слова договора составляют основу процесса толкования: «толкование должно основываться в первую очередь на тексте договора»».¹² Положениям договора «должно придаваться их обычное значение в их контексте».¹³ Объект и цель договора также должны приниматься во внимание при установлении значения его положений.¹⁴ основополагающим принципом толкования договоров, вытекающим из общего правила толкования, сформулированного в Статье 31 ВКПМД, является принцип эффективности (*ut res magis valeat quam pereat*).¹⁵ В докладе по спору *США – Стандарты в отношении реформулированного и обычного бензина* отмечалось, что ««одним из естественных результатов применения общего правила толкования», сформулированного в *Венской конвенции*, является то, что толкование должно прида-

⁹Appellate Body Report, United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada. Para. 59; Appellate Body Report, Chile – Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Product, WT/DS207/AB/R, adopted 23 October 2002. Para. 271; Appellate Body Report, European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India – Recourse to Article 21.5 of the DSU by India, WT/DS141/AB/RW, adopted 24 April 2003. Para. 123.

¹⁰Appellate Body Report, European Communities – Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts. Para. 175.

¹¹Appellate Body Report, Japan – Taxes on Alcoholic Beverages. P. 12.

¹²Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment, (1994) I.C.J. Reports. Para. 41.

¹³See: Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations (Second Admissions Case) (1950), I.C.J. Reports. P. 8. Международный Суд ООН утверждал: «Суд считает необходимым заявить, что первой обязанностью трибунала, который призван истолковать и применить положения договора, является стремление привести их в действие в их естественном и обычном значении и в том контексте, в который они помещены».

¹⁴То есть, к «объекту и цели» договора следует обращаться при установлении значения «условий договора», а не как к независимой основе толкования: Harris, Cases and Materials on International Law (4th ed., 1991). P. 770; Jiménez de Aréchaga, «International Law in the Past Third of a Century» (1978-I) 159 *Recueil des Cours* p. 1 at 44; Sinclair, The Vienna Convention and the Law of Treaties (2nd ed., 1984). P. 130. See: Oppenheims' International Law (9th ed., Jennings and Watts, eds., 1992). Vol. I. P. 1273; Competence of the ILO to Regulate the Personal Work of the Employer (1926). P.C.I.J. Series B. No. 13. P. 6 at 18; International Status of South West Africa (1962), I.C.J. Reports. P. 128 at 336; Re Competence of Conciliation Commission (1955), 22 *International Law Reports*. P. 867 at 871.

¹⁵See also: Yearbook of the International Law Commission, Vol. II (1966). P. 219. («Когда в отношении одного договора дается два толкования, одно из которых позволяет, а второе не позволяет обеспечивать его действенность, добросовестность и объекты, и цели договора требуют принятия первого из них».)

вать смысл и значение всем условиям договора. Толкование, которое привело бы к избыточности или ничтожности целых статей или параграфов договора, недопустимо».¹⁶

Третьей группой по спору *США – Разделы 301–310 Закона о торговле 1974* подтверждена приверженность правилу толкования ВКПМД, что наглядно иллюстрирует следующий отрывок из ее доклада: «Текст, контекст, объект-и-цель»¹⁷ соответствуют общепринятым текстуальным, системным и телеологическим методологиям толкования договоров, все из которых, как правило, применяются при толковании сложных положений многосторонних договоров. Из прагматических соображений на практике, которой мы будем также следовать, толкование начинается с обычного значения «исходного» текста соответствующих положений договора с последующим переходом к их толкованию в его контексте и в свете объекта и цели договора. При этом, элементы, перечисленные в Статье 31, – текст, контекст и объект-и-цель, наряду с добросовестностью – должны рассматриваться как одно нераздельное правило толкования, а не в качестве последовательности отдельных тестов, применяемых в иерархическом порядке. Контекст, объект и цель часто могут представляться простым подтверждением толкования, кажущегося основанным на «исходном» тексте. В реальности же именно от определенного контекста, даже не упомянутого, зависит, какое значение принимается как «обычное», и часто бывает невозможно придать значение, даже «обычное значение», без рассмотрения также объекта-и-цели».¹⁸

Соглашение ВТО как единое целое

Соглашение ВТО представляет собой интегрированное нормативное пространство. Вся многосторонняя торговая система, по сути, уместается в один международный договор – Соглашение ВТО. Неотъемлемой частью Соглашения ВТО являются многосторонние торговые соглашения, которые регулируют разноплановые вопросы международной торговли.¹⁹ Апелляционный орган в процессе рассмотрения споров стремится обеспечить единообразие понимания терминов Соглашения ВТО, для чего сравнивает и противопоставляет аналогичные или различающиеся формулировки разных многосторонних торговых соглашений, разные положения одного и того же соглашения, используемые в различных статьях, параграфах, сносках,

¹⁶Panel Report, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/R, adopted 20 May 1996, as modified by Appellate Body Report WT/DS2/AB/R. P. 23.

¹⁷Именно так написано в оригинале: очевидно, третьей группой хотела подчеркнуть цельность, неделимость данного понятия.

¹⁸Panel Report, United States – Sections 301–310 of the Trade Act 1974. Para. 7. 22. (третьей группой сослалась на доклад Апелляционного органа по спору Japan – Taxes on Alcoholic Beverages. P. 11, 12).

¹⁹Приложение 1А (Многосторонние соглашения по торговле товарами, включающие всего 14 соглашений по разным вопросам торговли товарами); Приложение 1В (Генеральное соглашение по торговле услугами); Приложение 1С (Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности); Приложение 2 (Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров); Приложение 3 (Механизм обзора торговой политики); Приложение 4 (Соглашения с ограниченным кругом участников, включающее 2 соглашения).

примечаниях. Так, положения отдельного соглашения могут прямо ссылаться на другие части того же соглашения либо на положения других многосторонних торговых соглашений.²⁰ В большинстве случаев Апелляционный орган предполагает наличие таких связей исходя из логики, подразумеваемых ссылок или отдельных условий, после чего такие положения становятся частью контекста другого соглашения.²¹ Перекрестные ссылки позволяют устанавливать обычное значение формулировок договора по аналогии либо от обратного (*in contrario*). Апелляционный орган придает большое значение вводной части истолковываемой статьи, рассматривая ее в качестве основополагающего положения, которое придает смысл, наполняет конкретикой другие обязательства, изложенные в тексте соответствующего положения.²² Такая техника дает основания считать, что Апелляционный орган исходит из необходимости установления *контекстуального обычного значения* истолковываемых терминов многосторонних торговых соглашений, стремится обеспечить согласованность всего текста соответствующего многостороннего торгового соглашения и его положений.²³ Одновременно с этим Апелляционный орган исходит из того, что контекст в соответствии с определением Статьи 31 (2) ВКПМД должен *быть значимым*, т.е. контекст *имеет значение* для толкования договора в той мере, в какой он может пролить свет на вопрос толкования, требующий разрешения. Для того чтобы конкретное положение, соглашение или документ могли использоваться в качестве *значимого* контекста в каждой конкретной ситуации, они должны не просто подпадать под формальные определения [контекста], заданные Статьей 31(2), но также иметь определенное отношение к истолковываемым формулировкам, в силу чего они могут оказать помощь при установлении смысла таких формулировок.²⁴

Одним из сложных вопросов, связанных с толкованием положений многосторонних торговых соглашений является правильное установление объекта и цели.

²⁰Например, в Соглашении по торговым аспектам инвестиционных мер имеются ссылки на Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994; в Соглашении по сельскому хозяйству – ссылки на Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам и др.

²¹See: Appellate Body Report, US – Zeroing (EC), Paras. 192–193; Appellate Body Report, US – Wheat Gluten, Paras. 51–56; Appellate Body Report, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R, adopted 10 December 2003, Paras. 346–361 (referring to Appellate Body Report, Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear (Argentina – Footwear (EC)), WT/DS121/AB/R, Para. 94); Appellate Body Report, Japan – Measures Affecting the Importation of Apples (Japan – Apples), WT/DS245/AB/R, adopted 10 December 2003, Paras. 179, 184.

²²See: Appellate Body Report, Thailand – Anti-Dumping Duties on Angles, Shapes and Sections of Iron or Non-Alloy Steel and H-Beams from Poland (Thailand – H-Beams), WT/DS122/AB/R, adopted 5 April 2001, Paras. 90, 106–108; Appellate Body Report, India – Additional and Extra-Additional Duties on Imports from the United States, WT/DS360/AB/R, adopted 17 November 2008, Para. 153.

²³Appellate Body Report, Japan – Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea (Japan – DRAMS (Korea)), WT/DS336/AB/R, adopted 17 December 2007, Para. 264.

²⁴Appellate Body Reports, China – Measures Affecting Imports of Automobile Parts, WT/DS339/AB/R/WT/DS340/AB/R/WT/DS342/AB/R, adopted 12 January 2009, Parts. Para. 151.

Объект и цель – понятия, которые необходимо рассматривать в совокупности, несмотря на то, что, строго говоря, «объект» – это то, *что* охватывает договор, а «цель» – это то, *почему* договор охватывает именно это. Установление «объекта и цели» договора является вопросом извлечения «сути», общего «назначения» договора.²⁵ В то же время объект и цель всегда опираются на текст договора и должны пониматься в его контексте. В этой связи Апелляционный орган, основываясь на авторитетных доктринальных источниках, пояснил, что «объект и цель» должны учитываться при установлении значения «терминов договора», но не могут составлять «независимой основы для толкования».²⁶ Такой подход представляется логичным, поскольку как намерения, так и объект и цель материально выражены, воплощены в тексте международного договора. Апелляционный орган при рассмотрении спора *ЕС – Разделанная курятина* пояснил, что объект и цель отдельных положений Соглашения являются вспомогательными по отношению к объекту и цели всего Соглашения и могут приниматься во внимание лишь тогда, когда это помогает в установлении объекта и цели последнего, и нет «необходимости отделять объект и цель Соглашения от объекта и цели его конкретных положений, или наоборот».²⁷ Объект и цель отдельных положений соглашения должны находиться в гармонии с объектом и целью всего Соглашения.²⁸

Установление последующей практики толкования Соглашения ВТО

Вопрос о том, какие условия должны быть соблюдены, чтобы практика толкования договоров могла быть квалифицирована в качестве последующей практики по Статье 31(3)(b) ВКПМД, разъяснен Апелляционным органом в докладе по спору *Япония – Алкогольные напитки (II)*: «Последующая практика при толковании того или иного договора была признана в качестве «согласованного, общего и последовательного» ряда актов или заявлений, что достаточно для установления четко выраженной тенденции, подразумевающей наличие соглашения сторон относительно ее толкования».²⁹ Столь высокий порог предполагает, что согласно Статье 31(3)(3) последующая практика требует широкой, урегулированной и квалифицированной формы коллективной практики в целях достижения между участниками соглашения относительно толкования того или иного договора либо его положения.³⁰ При квалификации практики применения договора в качестве «последующей практики» по

²⁵Tenth Report on Reservations to Treaties by Special Rapporteur Pellet – Addendum, Doc. A/CN.4/558/Add.1-2. Para. 77.

²⁶Appellate Body Report, Japan – Taxes on Alcoholic Beverages. Footnote 20.

²⁷Appellate Body Report, EC – Chicken Cuts. Para. 238. See also: Appellate Body Report, US – Stainless Steel (Mexico). Para. 98.

²⁸See also: Appellate Body Report, EC – Tariff Preferences. Paras 155–156, 159–165.

²⁹Appellate Body Report, Japan — Alcoholic Beverages II. P. 13 (referring to 24 Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties (2nd ed., 1984), p. 137; Yasseen, "L'interprétation des traits d'après la Convention de Vienne sur le Droit des Traités" (1976-III) 151 Recueil des Cours p. 1 at 48).

³⁰Международный Суд ООН применял Статью 31(3)(b) более гибко, не добавляя дополнительных условий. See: Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I.C.J. Reports 1999. Paras. 47–50, 63; Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment, I.C.J. Reports 1994. Paras. 66–71.

Статье 31(3)(b) ВКПМД непростым является вопрос отсутствия реакции на такую практику со стороны отдельных участников соответствующего международного договора. В споре *ЕС – Разделанная курятина* Апелляционный орган, не согласившись с аргументами третьей группы, пояснил следующее: "[Мы] не согласны с группой в том, что «отсутствие протеста» против практики [тарифной] классификации, применяемой одним Членом, со стороны других Членов ВТО может пониматься само по себе как выражение согласия с такой практикой со стороны таких других Членов... В любом случае, мы учитываем предостережение Апелляционного органа в споре *Япония – Алкогольные напитки II* о том, что опора на «последующую практику» в целях толкования не должна вести к вмешательству в «исключительные полномочия» Министерской Конференции и Генерального Совета по принятию решений о толковании соглашений ВТО, имеющих обязательную силу для всех Членов.³¹ По нашему мнению, это служит подтверждением того, что «отсутствие реакции» не должно с легкостью, без дальнейшего изучения сопутствующих обстоятельств дела, пониматься как подразумеваемое согласие с толкованием сторонами договора, которые сами не были вовлечены в соответствующую практику, которой придерживались другие стороны при применении договора. Это тем более так, учитывая, что толкование положений договора на основании последующей практики обязательно для всех сторон договора, включая те из них, которые фактически не применяли такую практику».³² При установлении «значимости» последующей практики Апелляционный орган сослался на ряд «объективных факторов», указав: «К ним относятся вид события, документа или правового акта и его правовой характер; соотносимость обстоятельства по времени с заключением договора; фактическое знание либо простой доступ к опубликованному документу или правовому акту; предмет документа, правового акта или события в связи с положением договора, подлежащим толкованию, а также была ли она [последующая практика] использована или повлияла ли на переговоры о заключении договора и как именно...».³³

Толкование Соглашения ВТО с учетом «внешних» норм международного права

Апелляционный орган, согласно сформулированному им же тезису о недопустимости «клинической изоляции» Соглашения ВТО,³⁴ исходит из целостного понимания системы международного права, уделяя большое внимание общему международному праву. Практика ОРС ВТО изобилует ссылками на принципы и нормы общего международного права и в меньшей степени – на двусторонние, региональные и многосторонние договоры, заключенные вне ВТО. В вопросах общего между-

³¹ Тот факт, что такое «исключительное полномочие» в отношении принятия решения о толковании договора «было прямо предусмотрено в тексте *Соглашения ВТО*», был одной из причин, на основании которых Апелляционный орган пришел к выводу о том, что «такое право не существует подразумеваемым образом или в иной непреднамеренной форме (Appellate Body Report, Japan – Alcoholic Beverages II, P. 13).

³² Appellate Body Report, EC – Chicken Cuts, Paras. 272–273.

³³ Ibid. Para. 291.

³⁴ Appellate Body Report, United States – Gasoline, P. 17.

народного права Апелляционный орган по мере возможности следует правовым позициям Постоянной палаты международного правосудия, Международного Суда ООН, КМП ООН. Апелляционный орган и третейские группы неоднократно ссылались на такие общие принципы международного права, как соблюдение надлежащей правовой процедуры (*due process*),³⁵ процессуальной экономии,³⁶ пропорциональности,³⁷ отсутствия обратной силы (некоторые правила ВТО, однако, предусматривают обратную силу),³⁸ добросовестности,³⁹ принцип *res judicata*⁴⁰ и другие принципы.

Апелляционный орган пока не сформулировал позиции о том, относится ли термин «стороны», примененный в Статье 31(3) ВКПМД, к спорящим сторонам или включает в себя всех участников Соглашения ВТО. По данному вопросу есть только мнение третейской группы в споре *ЕС – Генномодифицированные продукты*: «При рассмотрении данного вопроса мы обращаем внимание на то, что Статья 31(3) (с) не ссылается на «одного или нескольких участников».⁴¹ Она также не содержит ссылок на «стороны по спору».⁴² Мы далее отмечаем, что Статья 2.1(g) *Венской Конвенции* содержит определение термина «участник» в целях *Венской Конвенции*. Таким образом, «участник» означает «государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе». На основании этого можно сделать вывод о том, что нормы международного права, применимые в отношениях между «участниками», представляют собой нормы международного права, применимые в отношениях между государствами, давшими согласие на применимость к ним положений договора, являющегося предметом толкования и в отношении которых такой договор имеет силу.⁴³ Такое понимание термина «учас-

³⁵ Appellate Body Report, United States – Shrimp. Para. 182.

³⁶ Appellate Body Report, Australia – Salmon. Paras. 219-226.

³⁷ Appellate Body Report, United States – Transitional Safeguard Measure on Combed Cotton Yarn from Pakistan, WT/DS192/AB/R. Para. 120.

³⁸ Panel Report, Brazil – Desiccated Coconut. Para. 179.

³⁹ Appellate Body Report, US – Shrimp. Para. 158 and footnote 157. The Appellate Body found in that case that the principle of good faith was at once a general principle of law and a general principle of international law.

⁴⁰ Panel Report, India – Measures Affecting the Automotive Sector. Paras. 7.54-7.66.

⁴¹ Следует отметить, что в противоположность этому Статья 31(2)(b) ВКПМД ссылается на «одного или нескольких участников».

⁴² Напротив, Статья 66 ВКПМД, регулирующая процедуры судебного разбирательства, арбитража и примирения, ссылается на «стороны в споре». Нужно сказать, что отсутствие ссылки на «стороны в споре» в тексте Статьи 31 неудивительно, учитывая, что данная Статья не имела целью сформулировать правила толкования, применимые исключительно в контексте международных (квази)судебных разбирательств.

⁴³ Мы отдаем себе отчет в том, что Статья 31(2)(a) ВКПМД ссылается на «всех участников», и при этом не считаем, что эта Статья не допускает нашего толкования термина «участник», примененного в тексте Статьи 31(3)(с). По нашему мнению, ссылка на «всех участников» используется в тексте Статьи 31(2)(a), для того чтобы четко обозначить разницу между категорией документов, предусмотренных этим положением (а именно, соглашений, имеющих отношение к договору, достигнутых между «всеми участниками»), и категорией документов, о которых идет речь в Статье 31(2)(b) (т.е. документов, составленных «одним или несколькими участниками» и принятых «другими участниками» в качестве документов, относящихся к договору). Иными словами, мы полагаем, что использование

тники» логически ведет к представлению о том, что нормы международного права, которые следует учитывать при толковании соглашений ВТО, рассматриваемых в данном споре, это те нормы, которые действуют в отношениях между членами ВТО». ⁴⁴ Третейская группа поставила вполне резонный вопрос о том, «почему суверенное государство должно соглашаться с обязательным правилом толкования договоров, последствием применения которого может оказаться, что на толкование соглашения, участником которого является такое государство, будут влиять другие нормы международного права, которые такое государство решило не принимать». ⁴⁵

Заключение

В практике Органа по разрешению споров ВТО сформировались подходы толкования, которые, будучи строго основанными на положениях статей 31-33 ВКПМД, учитывают особенности Соглашения ВТО как единого целого. Апелляционный орган и третейские группы тщательно анализируют истолковываемые положения

термина «все участники» в тексте Статьи 31(2)(а) объясняется и обосновывается существованием Статьи 31(2)(b). Исходя из такого понимания мы считаем, что отсутствие ссылки на «все стороны» в тексте Статьи 31(3)(с) объясняется тем фактом, что Статья 31(3) не содержит положений, подобных положениям Статьи 31(2)(b), т.е. Статья 31(3) не содержит положений, ссылающихся на «одного или нескольких участников» и, таким образом, не может сделать неясной или двусмысленной ссылку на «участников» в тексте Статьи 31(3)(с). Кроме того, нужно также отметить, что мнение о том, что термин «участник» в тексте Статьи 31(3)(с) следует понимать как ссылку на всех участников соглашения, также высказывалось Мустафой Ясином (Mustafa Yasseen, *L'interprétation des Traités d'après la Convention de Vienne sur le Droit des Traités*) // *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1976). Vol. III. P. 63. Para. 7).

⁴⁴Дополнительная поддержка этой точки зрения содержится в положениях Статьи 31(3)(b), которая, будучи контекстуально связанной со Статьей 31(3)(с), предусматривает, что при толковании договора необходимо учитывать любую «последующую практику применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования». Подобно Статье 31(3)(с), это положение ссылается на «участников». Так, в споре *ЕС – Разделанная курятина* Апелляционный орган, по-видимому, согласился с группой в том, что термин «участники» в тексте Статьи 31(3)(b) охватывает участников договора и в контексте Соглашения ВТО должен пониматься как означающий членов ВТО (Appellate Body Report, *EC – Chicken Cuts*. Paras. 272 (ссылка на «участника договора» и согласие с практикой «других членов ВТО») и 273 (ссылка на «вопрос о том, как установить согласие членов ВТО, не применяющих такую практику»)). *See also*: Appellate Body Report, *Japan – Alcoholic Beverages II*. P. 13 (ссылка на «соглашение участников [договора] в отношении его толкования»). Апелляционный орган действительно установил, что «толкование положений договора на основании последующей практики обязательно для всех сторон договора, включая тех из них, которые не следовали такой практике» (Appellate Body Report, *EC – Chicken Cuts*. Para. 273). При этом он также постановил, что необходимо «установить наличие согласия тех, кто не применяет такую практику» (Appellate Body Report, *EC – Chicken Cuts*. Para. 271). Таким образом, наше толкование термина «участник» в тексте Статьи 31(3)(с) не противоречит и в действительности даже поддерживается толкованием, предложенным Апелляционным органом в отношении того же термина в тексте Статьи 31(3)(b). По нашему мнению, было бы неуместно допустить, чтобы на толкование договора оказывали влияние нормы международного права, неприменимые в отношениях между всеми участниками договора, но не последующая практика, не устанавливающая соглашения всех участников договора в отношении смысла такого договора (Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*. Para. 7.68, footnote 243).

⁴⁵Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*. Para. 7.71, footnote omitted.

для определения текстуального значения и установления выраженного в тексте намерения. Не в последнюю очередь связано это с тем, что согласно статье 3.2 ДРС рекомендации и решения ОРС не могут увеличивать либо уменьшать права и обязательства, предусмотренные многосторонними торговыми соглашениями.

А.С. Смбадян: Дүниежүзілік сауда ұйымының ережелерін Органның дауларды шешу жөніндегі қызметінде түсіндіру.

Халықаралық шарттарды түсіндіру халықаралық құқықтағы ең күрделі мәселелердің бірі болып табылады. Дауларды шешу барысында ДСҰ-ның Апелляциялық органы мен аралық топтары 1969 ж. Халықаралық шарттар құқығы туралы Вена конвенциясының 31-33 баптарының қағидаларын басшылыққа алады. Бұл ретте ДСҰ Келісімінің біртұтастығымен байланысты ерекшелігі ескеріледі.

Тірек сөздер: ДСҰ, Апелляциялық орган, дауларды шешу, түсіндіру, шарт мәтіні, ниет, мәнмәтін, объект және мақсат, халықаралық құқық, халықаралық жеке құқық.

A. Smbatyan: Interpretation of the WTO rules by the Dispute settlement body.

The issue of interpretation of international treaties is one of the most difficult in international law. In resolving disputes, the WTO Appellate Body and panels are guided by the provisions of Articles 31-33 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. The specifics of the WTO Agreement as a single whole are fully taken into account.

Keywords: WTO, Appellate Body, dispute settlement, interpretation, the text of the treaty, context, object, and purpose, international law, international private law

Библиография:

1. Смбадян А.С. Толкование и применение правил Всемирной торговой организации. М.: ИНФРА-М, 2017. – 448 с.
2. Смбадян А.С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. М.: Статут, 2012. – 270 с.
3. Смбадян А.С. Международные торговые споры в ГАТТ/ВТО: избранные решения (1952–2005 гг.). М.: Волтерс Клувер, 2006. – 344 с.

References (transliterated):

1. Smbatyan A.S. Tolkovanie i primenenie pravil Vsemirnoj torgovoj organizacii. M.: INFRA-M, 2017. – 448 s.
2. Smbatyan A.S. Resheniya organov mezhdunarodnogo pravosudiya v sisteme mezhdunarodnogo publicnogo prava. M.: Statut, 2012. – 270 s.
3. Smbatyan A.S. Mezhdunarodnye torgovye spory v GATT/VTO: izbrannye resheniya (1952–2005 gg.). M.: Volters Kluver, 2006. – 344 s.

ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



М.Х. МАТАЕВА, д.ю.н.,
Казахский гуманитарно-
юридический инновационный
университет (г. Семей,
Республика Казахстан)

Рассмотрены различные формы интернационализации права, в том числе конституций отдельных стран и Казахстана. Анализируются полная и частичная интернационализация конституций, проникновение международных организаций в государственную сферу как добровольный тип интернационализации, их интеграционные функции.

Ключевые слова: конституция, интернационализация, международные организации, национальное право, международное право, наднациональное право, Евросоюз, ЕАЭС, интеграция, Венецианская комиссия.

В юридической литературе термином интернационализация обозначается процесс изменения права под влиянием глобализации. Общепризнанные принципы, нормы и иные положения международного права в таком случае распространяются на национальное право отдельных государств, сближается нормативное содержание национального права отдельных стран, в механизм правового регулирования внутренних общественных отношений включается иностранная составляющая.

В конце прошлого века в связи с перспективами создания общеевропейской конституции возник интерес к вопросам интернационализации конституций и конституционного права. Возросло число исследований, систематизирующих опыт воздействия на конституционное развитие стран международного права. Существуют такие формы (правовые инструменты) интернационализации права: гармонизация, унификация, рецепция, имплементация и стандартизация.

В настоящее время возрастает роль такой формы интернационализации, как имплементация, представляющей собой деятельность государства, направленную на реализацию норм международного права. Ряд положений Конституции Республики Казахстан 1995 года является примером трансформации и инкорпорации. Так, статья 15 Конституции почти дословно воспроизводит статью 6 Международного Пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, статья 24 – статью 7 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. В статье 4 Конституции Республики Казахстан

сказано: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законом».¹

Таким образом, в Конституции Республики Казахстан 1995 года правам человека уделено достаточное внимание. Во-первых, с главы о правах человека и гражданина Республики Казахстан собственно начинается сама Конституция. Во-вторых, права граждан в Конституции достаточно подробно регламентированы. В-третьих, права казахстанских граждан регулируются в соответствии с положениями Международных пактов о правах человека 1966 года.²

Однако, такая интернационализация прав человека, трансформация идеи конституционных прав в ряде стран в универсальную концепцию и главный предмет международной политики и международного права не произошли сразу. Существуют два разных проявления всеобщей концепции прав человека. Это «*универсализация*», в результате которой всеми обществами и правительствами было принятие в качестве принципов и деклараций, концепции личных прав человека и отражение их в национальных конституциях. И «*интернационализация*», которая принесла соглашение о том, что личные права человека представляют международный интерес и имеют важное значение для дипломатических отношений, международных институтов и международного права.

Международное и национальное право имеют много общего и тесно переплетены между собой. Современное казахстанское законодательство в целом смещается в сторону признания нарастающей приоритетности международного права. Имеющиеся в законодательстве страны положения относительно международных договоров соответствуют правовым нормам и принципам международного права.

В настоящее время большое развитие получила такая форма интернационализации права как *стандартизация*, которая представляет собой установление норм и правил для их многократного использования и предполагает применение в национальном праве отдельных положений международного права с целью достижения упорядоченности в праве. Они получили название *мировых стандартов*. Именно по этому показателю определяют продвинутость законодательства той или иной страны в мировом сообществе. В основном это международные правовые стандарты в области прав и свобод человека, которые провозглашены в таких общеизвестных международных документах, как Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 года), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (19 декабря 1966 года), Международный пакт о гражданских и политических правах (19 декабря 1966 года), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (4 ноября 1950 года) и др., признаны всеобщими и универсальными ценностями. Центральные-азиатские конституции и другие нормативные правовые акты стран, в том числе и в России, закрепили данные стандарты.

Одним из проявлений глобализации являются взаимосвязанные тенденции интернационализации конституционного права и конституционализации междуна-

¹ Конституция Республики Казахстан. Астана, 2018.

² Сарсембаев М.А. Международное право. Алматы, 1996. С. 147.

родного права, т.е. формирования *универсальных и региональных* стандартов, которых должны придерживаться государства в процессе правового регулирования.

Сегодня большинство конституций имеют статьи, утверждающие, что частью национального права являются принципы и нормы международного права. В случае несоответствия их национальному законодательству, приоритет будут иметь нормы международного права. Так, в ст. 10 Конституции Республики Таджикистан записано: «Международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов». ³ Ст. 17 Конституции РФ ⁴ гласит, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

В последнее время государства стали чаще обращаться к международным правовым стандартам, положениям в области интеллектуальной собственности, борьбы с коррупцией и терроризмом, экологии. Так, например, государства Центральной Азии и Казахстан с целью строительства системы противодействия терроризму предпринимают действия по созданию международной и национальной законодательной базы. На сегодняшний день государствами уже приняты законы, другие нормативные акты по борьбе с международным терроризмом, ⁵ заключаются региональные, двусторонние, многосторонние договоры в этом плане.

Так, базисом в нормативно-правовом регулировании борьбы с международным терроризмом в Казахстане является Конституция Республики Казахстан. Норма, закрепленная в пп. 3-5 статьи 5 Конституции, оберегает граждан Республики Казахстан от терроризма, в том числе международного. На международном уровне основу борьбы с международным терроризмом на мировой арене обеспечивает статья 8 Конституции, гласящая о проведении Республикой Казахстан политики международного сотрудничества. ⁶ Основным нормативным актом в борьбе с международным терроризмом в Республике Казахстан является Закон «О борьбе с терроризмом» от 13 июля 1999 года, в котором определены и организационные основы борьбы с терроризмом, в том числе и международным, субъектов этой борьбы, основы их взаимодействия.

³ Конституция Республики Таджикистан. Душанбе, 2017.

⁴ Конституция Российской Федерации. М., 2018.

⁵ Закон РК «О борьбе с терроризмом» от 13 июля 1999 года; Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Казахстан и Российской Федерацией. Москва, 25 мая 1992 г.; Договор о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество. Минск, 26 мая 1995 г.; Договор о вечной дружбе между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан. Бишкек, 10 января 1997 г.; Договор о вечной дружбе между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан. Ташкент, 31 октября 1998 г.; Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом. Минск, 4 июня 1999 г. и т.д. Положение «О Национальном Центральном Бюро Интерпола в Республике Казахстан» № С 132 от 27.04.1998 г. и др.

⁶ Конституция Республики Казахстан. Астана, 2018.

В 2017 году Парламент РК одобрил поправку в Конституцию РК о лишении гражданства за терроризм. Был изменен пункт 2 статьи 10 и записан в следующей редакции: «Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан».⁷ В семь кодексов и 46 законов Республики Казахстан для соответствия с Конституцией были внесены изменения. УК РК ст.21 предусматривает теперь лишение гражданства как дополнительный вид уголовного наказания. Так, по 14 составам особо тяжких террористических преступлений, предусмотренных в десяти статьях УК РК, предлагается альтернативное наказание в виде лишения гражданства и предусмотрено десятью статьями УК РК по 14 составам особо тяжких террористических преступлений. Это «акт терроризма, создание и руководство террористической группой и участие в ее деятельности» и др. На основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда лишение гражданства подлежит регистрации уполномоченным органом.⁸ Поэтому в борьбе с международным терроризмом, в решении других глобальных проблем, стоящих перед человечеством велика роль введенных стандартов международного права.

Национальное законодательство стран, которые некогда были в колониальной зависимости, испытывают влияние стран метрополий. Принципы и нормы советской системы права в период существования СССР также были заимствованы социалистическими республиками. Частью глобализационного процесса можно назвать и процесс исламизации некоторых немусульманских государств, когда в законодательство стран романо-германской или англо-саксонской правовых систем врастаются элементы мусульманского права. Так, в первоначальном варианте Конституции Республики Таджикистан были нормы, разрешающие деятельность религиозных политических партий,⁹ что было связано, на наш взгляд с обстановкой в стране после гражданской войны.

Ряд ученых подразделяют интернационализацию на частичную и полную. По мнению Гагаевой Е.А.,¹⁰ когда международный договор, иной международно-правовой акт или сложившаяся международная обстановка предполагают изменение конституции, то в таком случае можно говорить о *частичной* интернационализации конституции. В качестве такого примера она приводит ситуацию с Намибией. Здесь, ряд иностранных государств согласно принципам ООН, возложили на разработавшую конституцию этого государства конституционную ассамблею, обязанность учесть замечания, которые страна обязана соблюсти. В данном случае международное влияние осуществлялось в процессе создания конституции, то есть

⁷Там же.

⁸Уголовный кодекс Республики Казахстан. Астана, 2017.

⁹См.: Муллоджанов П. Партийное строительство в Таджикистане // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С.99-108.

¹⁰Гагаева Е.А. Интернационализация национальных конституций: новая тенденция в конституционном праве // Пробелы в российском законодательстве. 2000. № 1. С. 22-24.

имела место интернационализация полномочия разрабатывать и принимать конституцию.

Примером *полной* интернационализации можно назвать ситуацию, имевшую место в Боснии и Герцеговине в 1995 году, когда согласно международному договору полномочие принимать конституцию было передано на международный уровень, которое подменило собой народ при реализации его суверенного права – права принимать конституцию.¹¹ Такие формы интернационализации конституций в большей или меньшей степени содержат в себе принудительный компонент в отношении затронутого государства. Поэтому условно этот тип интернационализации можно обозначить как *императивный*.

В последнее время в сугубо государственную сферу все больше стали проникать через свою деятельность международные организации. Их воздействие на государственное право можно отнести к *добровольному* типу интернационализации. Это классическая международная организация, где решения принимаются путем всеобщего согласия, где желание самой организации не навязывается государствам-членам, старается воздействовать на национальное законодательство государств более гибкими методами. Т.е. когда государство само добровольно принимает влияние этой международной организации.

Одним из основных направлений деятельности Венецианской комиссии за демократию через право, действующей в рамках Совета Европы, является помощь в разработке конституций. Основным субъектом распространенной в юридической науке «конституционной инженерии», как раз является Венецианская комиссия. Комиссией осуществляется интернационализация конституций добровольно, учитывая все особенности государства и его пожелания. В результате все действия организации по интернационализации конституций становятся правомерными, эффективными, поскольку не ущемляется конституционная автономия государства.

Так, Республика Казахстан согласно Указу Президента Республики Казахстан от 13 марта 2012 года № 283 «О членстве Республики Казахстан в Европейской Комиссии за демократию через право» присоединилась к Уставу Европейской Комиссии за демократию через право. 107-е пленарное заседание Европейской Комиссии за демократию через право в Венеции обсудило заключения экспертов Комиссии по проекту Этического кодекса судей Казахстана. Венецианская комиссия утвердила заключение по представленному проекту Этического кодекса судей Казахстана.¹²

С момента присоединения Казахстана к Уставу органа, Венецианская Комиссия неизменно поддерживает инициативы республики. По запросам Казахстана Венецианская комиссия давала заключения по вопросам юридического статуса Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (2007 г.),¹³ по конституционно-правовым основам участия Казахстана в Таможенном союзе между

¹¹Там же.

¹²Венецианская комиссия одобрила проект Этического кодекса судей Казахстана. URL: <https://www.caravan.kz/news/venecijskaya-komissiya-odobrila-proekt-ehlicheskogo-kodeksa-sudejj-kazakhstan-377612/> (07.02.2019).

Беларусью, Казахстаном и Российской Федерацией, а также оказывала экспертно-методологическую помощь Центральной избирательной комиссии при совершенствовании выборного законодательства.

В 2014 году совместно с Венецианской Комиссией был организован тренинг для судей по актуальным вопросам противодействия коррупции и соблюдения этических норм в судебном корпусе. Верховный Суд принял активное участие в подготовке экспертами Венецианской Комиссии исследования о судебных системах Центральной Азии. Венецианская Комиссия не раз проводила экспертный анализ по самым востребованным вопросам для Казахстана. В 2011 году было подготовлено совместное заключение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии по Конституционному закону «О судебной системе и статусе судей».¹⁴

По итогам заслушивания мнений экспертов, членов Комиссии и представителей Казахстана, Венецианская Комиссия на 110-ой пленарной сессии приняла заключение по изменениям 2017 года в Конституцию Казахстана. В ней подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению Комиссии, повышение роли Парламента в целом и Палат Парламента, в частности, передача некоторых функций Президента Республики Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту, являются позитивными изменениями, которые соответствуют логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах.¹⁵

17 декабря 2007 года комиссия прислала «Заключение о конституционной ситуации в Кыргызской Республике (КР)», принятое 14-15 декабря 2007 года на своем пленарном заседании. Одно из основных положений заключения гласит: «проект новой Конституции был подготовлен свободно основным конституционным советом с участием гражданского общества». Европейские эксперты в области конституционного права отметили, что «проект был предметом заключения Венецианской комиссии (2005 г.) и получил в основном благоприятную оценку, за исключением главы, касающейся судебной власти».

В то же время, Венецианская комиссия не всегда поддерживает инициативы республик. Касаясь решения Конституционного суда КР о легитимности ноябрьского и декабрьского 2006 года вариантов Основного закона, Венецианская комиссия заявила, что задачей Верховного Суда республики «не может быть рассмотрение решений национальных конституционных судов, которые являются учреждениями, имеющими полномочия осуществлять окончательную интерпретацию Конституции».

¹³Мами К. Реализация конституционных новелл – залог дальнейшего процветания Казахстана // Казахстанская правда, 2018, 12 марта.

¹⁴Совместное заключение по поводу конституционного закона о судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)012-rus](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)012-rus) (07.02.2019).

¹⁵Мами К. Реализация конституционных новелл – залог дальнейшего процветания Казахстана // Казахстанская правда, 2018, 12 марта.

Лидеры парламентских фракций Кыргызской Республики инициировали в конце мая 2010 г. законопроект о референдуме по Закону "О внесении поправок в Конституцию", согласно которым изменялись ряд конституционных положений о депутатах Жогорку Кенеша, членах кабинета министров, премьер-министре, о правах местных кенешей, о роли Верховного суда и его Конституционной палаты. Венецианская комиссия (Европейская комиссия за демократию через право) совместно с офисом ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека по проекту закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР", представленного на их рассмотрение Жогорку Кенешем сделали заключение, согласно которому большинство предлагаемых поправок к Конституции означали поправку основных демократических принципов, в частности таких, как разделение властей и независимость судебной власти. Эксперты вынесли рекомендации:¹⁶

- политические партии и/или фракции не должны иметь полномочий решать вопрос о прекращении мандата члена парламента;
- статью 97 Конституции о Конституционной палате, а также другие положения, ссылающиеся на ее содержание, следует оставить, чтобы сохранить палату как судебную власть, обеспечивающую эффективный конституционный надзор в КР;
- чтобы гарантировать внутреннюю независимость судей, предложенные положения о "судебном надзоре" и "об обязательных разъяснениях" Верховным судом должны быть исключены (проект ст. 96 п. 2 и 3) и т.д.

Еще один тип интернационализации конституций, связанный с деятельностью международной организации имеет отношение к интеграционным функциям организации. Речь идет о такой международной организации, которая отличается от других классических организаций более высоким уровнем взаимодействия и взаимопроникновения национального и наднационального правопорядков – Европейском Союзе. Здесь наблюдается совершенно другой подход к воздействию права Европейского Союза на конституции государств-членов. Являясь добровольными членами этой организации, страны обязуются исполнять все, что потребуется для реформы их основных законов.

После подписания Маастрихтского договора, страны, ратифицировавшие его, стали обязанными внести изменения в свои конституции, это пять государств из двенадцати. В данном случае мы видим *верховенство норм интеграционных объединений (коммунитарного права)*¹⁷ над нормами внутригосударственного права. В результате, как следствие указанных положений, мы видим европеизацию конституций государств – членов Европейского Союза. Причем это касается как членов организации, так и готовящихся к вступлению в эту организацию стран. Так, в 2003 году Словенией были внесены некоторые изменения в конституцию, согласно которым произошла передача полномочий Европейскому Союзу.

Основная политическая позиция, касающаяся унификации законодательства

¹⁶Венецианская комиссия раскритиковала поправки в Конституцию КР // Сайт: Sputnik Кыргызстан / Kyrgyz. URL: <https://ru.sputnik.kg/politics/20150626/1016318801.html> (07.02.2019).

¹⁷Верховенство и прямое действие права Европейского Союза. URL: <https://www.academia.edu/26677133/> (07.02.2019).

стран Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС)¹⁸ – созданного на базе Таможенного союза и Единого экономического пространства, показывает ее плодотворность, дает возможность использовать положительный опыт, существующий в каждой из стран ЕАЭС. В договоре о Евразийском экономическом союзе 2014 года отмечается, что Союз это «международная организация региональной экономической интеграции». В то же время в статьях 1-3, 5 и других сказано и о безусловном соблюдении принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, о проведении скоординированной политики. Однако, внутренние законодательства стран ЕАЭС еще не совсем развиты и далеки от того понимания в рамках наднациональных структур и наднационального законодательства. Если брать принцип субсидиарности, который присущ ЕС, там наднациональный уровень является дополняющим к национальному. ЕАЭС же строится на несколько других принципах. Страны ЕАЭС строят свои отношения на равноправии партнеров, и пока национальная основа преобладает над наднациональной структурой. Хотя наднациональные структуры уже созданы (ЕАЭС, парламентская комиссия, экономическая комиссия), нельзя сказать, что они уже функционируют полноценно.

Важным элементом сближения, интеграции, который позволил бы постепенно перейти к полноценному евразийскому союзу от ЕАЭС явилось бы введение единой для них валют.¹⁹ В настоящее время совершенствуется единая законодательная база, разрабатываются пути расширения экономической интеграции. В перспективе, возможно, будут проработаны вопросы создания единого товарного знака, единой собственности, единого энергетического пространства ЕАЭС как мостика к экономической интеграции. Сегодня стоит вопрос о расширении сотрудничества ЕАЭС в рамках «Большого Евразийского партнерства» с привлечением таких стран, как Китай, Индия, Пакистан, Иран. В будущем, «евразийская идея» Президента Казахстана может перерасти в новую фазу взаимодействия с такими интеграционными объединениями, как АСЕАН, ШОС, ЕС.

Наибольший вклад в развитие ЕАЭС внесли и продолжают вносить Казахстан и Россия, что свидетельствует о тесном сотрудничестве между странами. Казахстан и Россия являются основными партнерами в ЕАЭС и представляют собой ядро интеграционных процессов.²⁰

Таким образом, мы видим, что в юридической литературе выделяют различные формы интернационализации права. Все они взаимосвязаны и отображают сложный механизм преодоления правовой дисгармонии между национальными правовыми системами, укрепляющий позиции международного права. Несмотря на свое противоречие с устоявшимися юридическими концепциями в развивающихся отношениях международного и национального конституционного права, уже получил свое развитие институт интернационализации конституций.

¹⁸ Курманбаева Ш.А. Становление ЕАЭС как неокогнитивный регламент опыта ЕС // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, 2017. № 4 (36). С. 10-18.

¹⁹ Эксперт: унификация законодательств в ЕАЭС ускорит интеграцию стран союза // Сайт: Sputnik Точикистон / Tajiki URL: <https://ru.sputnik-tj.com/opinion/20160818/1020508986.html> (07.02.2019).

²⁰ Матаева М.Х. От конституционных идей к конституциям // Евразийский юридический журнал. 2018. № 1 (116). С. 10-14

М.Х. Матаева: Қазақстан Республикасы және Орта Азия елдері ұлттық конституцияларының халықаралықтандырылуы.

Қазақстанның және Орта Азияның жекелеген мемлекеттерінің құқықтарын, соның ішінде конституцияларын халықаралықтандырудың түрлі нысандары қарастырылады. Конституцияларды толық және ішінара халықаралықтандыру, халықаралықтандырудың ерікті түрі ретінде халықаралық ұйымдардың мемлекеттік салаға араласуы, олардың интеграциялық функциялары талданады.

Тірек сөздер: конституция, халықаралықтандыру, халықаралық ұйымдар, ұлттық құқық, халықаралық құқық, ұлтүстілік құқық, Евроодақ, Евразиялық Экономикалық Одақ, интеграция, Венеция комиссиясы.

M.Kh. Matayeva: The Internationalization Of National Constitutions Of The Republic Of Kazakhstan And Central Asian Countries.

Various forms of internationalization of law, including the constitutions of individual countries and Kazakhstan, are considered. Full and partial internationalization of constitutions, penetration of international organizations into the state sphere as a voluntary type of internationalization, their integration functions are analyzed.

Keywords: Constitution, internationalization, international organizations, national law, international law, supranational law, EU, EAEU, integration, Venice Commission.

Библиография:

1. Конституция Республики Казахстан. Астана, 2018.
2. Сарсембаев М.А. Международное право. Алматы, 1996.
3. Конституция Республики Таджикистан. Душанбе, 2017.
4. Конституция Российской Федерации. М., 2018.
5. Муллоджанов П. Партийное строительство в Таджикистане // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С.99-108.
6. Гагаева Е.А. Интернационализация национальных конституций: новая тенденция в конституционном праве // Пробелы в российском законодательстве, 2000, № 1. С. 22-24.
7. Венецианская комиссия одобрила проект Этического кодекса судей Казахстана. URL: <https://www.caravan.kz/news/venecijskaya-komissiya-odobrila-proekt-ehlicheskogo-kodeksa-sudejj-kazakhstana-377612/> (07.02.2019).
8. Маами К. Реализация конституционных новелл – залог дальнейшего процветания Казахстана // Казахстанская правда, 2018, 12 марта.
9. Венецианская комиссия раскритиковала поправки в Конституцию КР // Сайт: Sputnik Кыргызстан. URL: <https://ru.sputnik.kg/politics/20150626/1016318801.html> (07.02.2019).
10. Совместное заключение по поводу конституционного закона о судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)012-rus](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)012-rus) (07.02.2019).

11. Курманбаева Ш.А. Становление ЕАЭС как неокогнитивный регламент опыта ЕС // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, 2017. № 4 (36). С.10-18.

12. Эксперт: унификация законодательств в ЕАЭС ускорит интеграцию стран союза. Сайт: Sputnik Точикистон / Tajiki <https://ru.sputniktj.com/opinion/20160818/1020508986.html> (07.02.2019).

13. Матаева М.Х. От конституционных идей к конституциям // Евразийский юридический журнал. 2018. № 1 (116). С. 10-14.

References (transliterated):

1. Konstituciya Respubliki Kazahstan. Astana, 2018.
2. Sarsembaev M.A Mezhdunarodnoe pravo. Almaty, 1996.
3. Konstituciya Respubliki Tadzhiqistan. Dushanbe, 2017.
4. Konstituciya Rossijskoj Federacii. M., 2018.
5. Mullodzhanov P. Partijnoe stroitel'stvo v Tadzhiqistane // Central'naya Aziya i Kavkaz. 2005. № 2 (38). S.99-108.
6. Gagaeva E.A. Internacionalizaciya nacional'nyh konstitucij: novaya tendenciya v konstitucionnom prave // Probely v rossijskom zakonodatel'stve, 2000, № 1. S. 22-24.
7. Venecianskaya komissiya odobrila proekt Ehticheskogo kodeksa sudej Kazahstana. URL: <https://www.caravan.kz/news/venecianskaya-komissiya-odobrila-proekt-ehlicheskogo-kodeksa-sudejj-kazahstana-377612/> (07.02.2019).
8. Mami K. Realizaciya konstitucionnyh novell – zalog dal'nejshego procvetaniya Kazahstana // Kazahstanskaya pravda, 2018, 12 marta.
9. Venecianskaya komissiya raskritikovala popravki v Konstituciyu KR // Sajt: Sputnik Kyrgyzstan. URL: <https://ru.sputnik.kg/politics/20150626/1016318801.html> (07.02.2019).
10. Sovmestnoe zaklyuchenie po povodu konstitucionnogo zakona o sudebnoj sisteme i statuse sudej Respubliki Kazahstan. URL: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)012-rus](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)012-rus) (07.02.2019).
11. Kurmanbaeva Sh.A. Stanovlenie EAEHS kak neokognitivnyj reglament opyta ES // Vestnik Kazahskogo gumanitarno-yuridicheskogo innovacionnogo universiteta, 2017. № 4 (36). S.10-18.
12. Ehkspert: unifikaciya zakonodatel'stv v EAEHS uskorit integraciyu stran soyuza. Sajt: Sputnik Tochikiston / Tajiki <https://ru.sputnik-tj.com/opinion/20160818/1020508986.html> (07.02.2019).
13. Mataeva M.H. Ot konstitucionnyh idej k konstituciyam // Evrazijskijjuridicheskij zhurnal. 2018. № 1 (116). S. 10-14.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ



Э.А. КОЧКАРОВА,
д.ю.н., и.о. профессора кафедры
административного и
финансового права Кыргызской
государственной
юридической академии
при Правительстве Кыргызской
Республики (г. Бишкек,
Кыргызская Республика)

Наличие развитой партийной системы необходимо для демократического государства, для укрепления связи с обществом, так как политические партии можно считать ключевым элементом гражданского общества. Регулирование внутривнутрипартийных отношений является важнейшей проблемой, так как затрагивает все политические партии независимо от их идеологической специфики и ориентации. Решение вопросов, связанных с внутренним распорядком и деятельностью политических партий целиком относится к их прерогативе, вмешательство государства в их деятельность недопустимо. Цель статьи заключается в сравнительно-правовом анализе законодательства по конституционно-правовому регулированию организации политических партий различных государств и раскрытию особенностей этого регулирования в Кыргызской Республике.

Методологическую основу составили общенаучные и специальные методы познания общественно-правовой действительности и обобщения практики. Применялись так же нормативно-логический и сравнительно-правовой методы по исследованию законодательства о партиях по

общим вопросам внутренней организации. Аргументирована позиция автора о необходимости обязательных требований в законодательстве к уставу политической партии, правовых гарантий приема в члены партии по личному заявлению гражданина, закрепление ответственности лидера политической партии перед членами партии для воспрепятствования превращения партии в трибуну для продвижения интересов ограниченного круга лиц и необходимость создания общественных приемных при отделениях партий в период между выборами.

Ключевые слова: политические партии, государство, выборы, члены партии, избирательное законодательство, руководящие партийные органы, ответственность лидера политической партии, общественные приемные, внутренняя организация партии, деятельность политических партий.

Регулирование внутривнутрипартийных отношений является важнейшей проблемой, так как, она неизбежно касается всех партий независимо от их специфики и ориента-

ции. Еще относительно недавно решение вопросов внутреннего распорядка и деятельности политических партий относилось к их собственной прерогативе без внешнего вмешательства.

Политическая партия с данной точки зрения представлялась как не юридический, а социальный факт, лишенный всякой юридической санкции.¹

Демократизация деятельности государственных органов, укрепление правовой основы функционирования политической системы, не может не затронуть и политических партий, правового регулирования их деятельности. В этой связи трудно не согласиться с мнением В.В. Лапаевой, что «данная проблема является ключевой в процессе институционализации политических партий, а ее решение – первоочередная задача законодателя».²

Правовая регламентация внутривнутрипартийных отношений в зарубежных странах различна, в одних – предметом регулирования являются отношения по организационному строению политических партий, или законодательному ограничению общих требований. В Кыргызстане основой для решения данного вопроса, выступают положения, изложенные в ст. 35 Конституции Кыргызской Республики.³

В конституционно-правовой науке затрагиваются объекты правового регулирования внутривнутрипартийных организационных отношений по уставу партии, названию, символике, членстве в партии, деятельности, о структуре, компетенции руководящих органов и др. В качестве двух обязательных документов, регулирующих деятельность политической партии, выступают программа партии и ее устав, первый относится к категории политических документов, второй является правовым документом.

В ст. 8 Закона КР «О политических партиях»⁴ содержится полный перечень норм, которые должны быть включены в устав, не подлежащий расширительному толкованию со стороны регистрирующих органов, в то время как сама политическая партия вправе включать в свой устав и иные положения, которые относятся к ее деятельности, но при этом и не противоречат законодательству КР.

Анализ ряда уставов партий, прошедших государственную регистрацию, дает основание сделать вывод, что их уставы воспроизводят, в целом, положения закона, однако, творчески не развивая и не дополняя их.⁵

¹Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. 2-е изд. СПб.: Тип. Альтшулера, 1905. С. 5.

²Лапаева В.В. О концепции проекта Закона РФ «О политических партиях» // Право и многопартийность в России: сб. ст. М., 1994. С. 45.

³Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: принята референдумом (всенарод. голосованием) 27 июня 2010 г. (в редакции Закона Кырг. Респ. от 28 декабря 2016 г. № 218.) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1. Здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 15.04.2019 г.

⁴О политических партиях [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 12 июня 1999 г. № 50 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

⁵Устав партии «Ар-Намыс» (Достоинство) [Электронный ресурс]: утвержден на VI съезде 9 июля 2011 г. – Режим доступа: www.ar-namys.org. Устав Партии коммунистов Кыргызстана [Электронный ресурс]: (в ред., принятой XXXI внеочеред. съездом ПКК 7 нояб. 2006 г.) // URL: www.pk.kg.; Устав

Будучи основополагающим партийным документом, устав должен изменяться и приниматься исключительно ее высшим представительным органом (съездом, конференцией) и согласно принципу гласности в обязательном порядке должен быть опубликован. Приходится констатировать, что данная норма, к сожалению, не содержится в Законе КР «О политических партиях»,⁶ что свидетельствует о несоответствии некоторых положений Закона современным требованиям и реалиям. Изменениям, вносимым в устав политической партии так же необходима государственная регистрация в таком же порядке и сроках, что и государственная регистрация самой партии, которые приобретают юридическую силу с момента их регистрации.

Название и официальная символика партии, являются необходимыми атрибутами, и по этой причине во многих государствах им придается большое значение, о чём свидетельствует ее регламентация как в Конституции (Португалия), а также специальными нормативными актами (Украина). Наиболее распространенными являются требования к названию и символике партий зарубежных государств как отличие от названий и символики других политических партий, и не совпадение с государственной символикой.

В Кыргызстане нормы, регулирующие порядок использования партийной символики, прописаны в некоторых статьях Гражданского кодекса КР,⁷ в Законе КР «Об авторском праве и смежных правах»,⁸ а также в ст. 9 Закона КР «О политических партиях».⁹ Законодательство не содержит жестких ограничений, но существуют требования, по выбору наименования партии, кроме запрета использовать:

- название уже существующих в КР политических партий;
- название ликвидированных как экстремистских политических партий;
- наименование органов государственной власти и местного самоуправления в названии партии;
- название, оскорбляющие национальные, религиозные и др. чувства граждан.

Наличие эмблемы и символа у политические партии могут, является не обязательным.

Социал-демократической партии Кыргызстана [Электронный ресурс]: от 27 марта 2008 г. // URL: www.sdpk.kg.; Устав Социалистической партии «Ата Мекен» [Электронный ресурс]: утвержден на VI съезде 1 нояб. 2006 г. // URL: www.atameken.kg.

⁶Там же.

⁷Гражданский кодекс [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 8 мая 1996 г. № 15 (в ред. на 16 декабря 2016 года) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

⁸Об авторском праве и смежных правах [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. (в редакции на 9 марта 2017 года) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

⁹О политических партиях [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 12 июня 1999 г. № 50 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

Закон КР «О политических партиях»¹⁰ не регулирует подробным образом символы, партийный гимн, герб, флаг, вымпел, нагрудный знак, означающий принадлежность к политической партии, и др., кроме запрета на использование символики, тождественной государственной символике Кыргызской Республики, в рамках законодательства об охране интеллектуальной собственности, авторских прав.

Важным вопросом, регулируемым в конституционных законах и законах о политических партиях, является право граждан на объединения, открытость членства в партии, запрет на ограничение любых прав личности на основании членства или не членства в политической партии.

Существуют и другие ограничения, такие как возраст, по общему правилу это – 18 лет; гражданство; принадлежность лица к категориям служащих госаппарата (указываются в законодательстве КР, к примеру, «О статусе военнослужащих»,¹¹ «О статусе судей»,¹² «О прокуратуре»¹³ и др.).

Организация учета членов партии регулируется в Кыргызстане нормами, содержащимися в Законе КР «О политических партиях».¹⁴ Вопросы приема и учета членов партии определяются главным образом внутрикорпоративными правилами и нормами, которые закреплены в ее уставе. В частности, Закон (ст. 6) закрепляет принцип добровольного членства, устанавливает запрет на участие иностранных граждан и лиц без гражданства, регламентирует возраст для членства в политической организации – 18 лет.

Стоит отметить, что членство в политических партиях не может служить основанием для ограничения прав и свобод гражданина, а также быть условием предоставления ему каких-либо преимуществ (ст. 7). Законом также предусмотрено, что гражданин КР может быть членом только одной политической партии (абз. 3 ст. 6), государственные служащие вправе осуществлять партийную деятельность вне связи со своей служебной деятельностью.

В Законе КР «О политических партиях»¹⁵ не оговаривается, что члены партии имеют равные права и несут обязанности в соответствии с ее уставом, имеют право избирать и быть избранными в руководящие органы партии и т.д.

¹⁰Там же.

¹¹О статусе военнослужащих [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 1 июля 1992 г. № 930-ХІІ (в редакции на 02.08.2018 г.) Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

¹²О статусе судей [Электронный ресурс]: конституц. Закон Кырг. Респ. от 9 июля 2008 г. № 141 (в редакции на 28 июля 2017 года) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

¹³О прокуратуре [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 17 июля 2009 года № 224 (в редакции на 28 июля 2015 года № 201, 5 марта 2016 года) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

¹⁴О политических партиях [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 12 июня 1999 г. № 50 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

¹⁵Там же.

Свидетельством подтверждения членства гражданина в партии является партийный билет, который, как правило, используется, как для учета уплаты членских взносов, так и для участия в голосовании. При анализе партийных уставов выявляются такие формы прекращения партийной деятельности, как добровольный выход из партии по личному заявлению, исключение из партии за нарушение партийного устава. Членство может быть прекращено и на общих основаниях, а именно в связи со смертью члена партии, признанием его судом недееспособным и утратой членом партии гражданства Кыргызской Республики.

Большинство партий, как в КР, так и в других современных государствах состоит из председателя или лидера партии; руководящего органа партии; может быть президиум правления или комиссия; исполнительный орган; при представлении партии в Жогорку Кенеше КР (парламенте) фракция; орган по разрешению конфликтов в партии; съезд; могут быть другие органы.

Что касается внутренней организации партии, ее структуры, то данный вопрос отнесен целиком к компетенции каждой отдельной политической партии, которая определяет свою структуру самостоятельно. В законодательстве содержится одна лишь строка, посвященная руководящим органам партии, что, по нашему мнению, является существенным пробелом. В ч. 2 ст. 11 Закона «О политических партиях»¹⁶ говорится: «Руководящие органы партии должны обязательно находиться на территории Кыргызской Республики». По сути, законодатель ограничился тем, что указал в ст. 10 Закона КР «О некоммерческих организациях»,¹⁷ что в уставе некоммерческой организации должны быть определены органы управления и надзора, ревизионные органы, а также их компетенция, порядок избрания, отзыва и ответственность должностных лиц.

Необходимо, по нашему мнению, выделить в Законе КР «О политических партиях» такие центральные руководящие органы партии как:

- съезд партии, высший руководящий орган,
- руководящие органы партии.

На съезд политической партии возлагается принятие устав и программы партии, избрание руководящих и контрольно-ревизионных органов, выдвижение членов партии кандидатами в депутаты, рассмотрение вопросов о реорганизации или ликвидации партии, ее вхождении в избирательный блок с иными избирательными объединениями. Перечень полномочий может быть расширен по решению съезда и закреплен в уставе партии.

¹⁶Там же.

¹⁷О некоммерческих организациях [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 15 окт. 1999 года № 111 (в редакции Законов КР от 30 мая 2014 года № 82, 23 апреля 2016 года № 51) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

¹⁸О политических партиях [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 12 июня 1999 г. № 50 // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

¹⁹О некоммерческих организациях [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 15 окт. 1999 года № 111 (в редакции Законов КР от 30 мая 2014 года № 82, 23 апреля 2016 года № 51) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

Когда речь заходит о руководящих органах партии, а вернее, они только подразумеваются, то в Законе «О политических партиях»¹⁸ используются общие понятия без раскрытия их содержания.

Необходимо так же учитывать и требования ст. 2 Закона КР «О некоммерческих организациях»¹⁹ по возможности создания постоянно действующего коллегиального органа управления, избираемого путем тайного голосования на собрании высшего органа управления, которым в случае с политической партией является съезд.

Лидер партии, или председатель – часть руководящего органа партии который, как показывает практика, может стать и на деле часто является ее «лицом». Отсутствие яркого, харизматического лидера у партии довольно часто, как показывает та же практика, приводит к тому, что у нее низкая популярность среди избирателей. Что касается опыта Кыргызстана, то такие партии, как СДПК, «Ар Намыс» и «Республика», достаточно эффективно использовали для роста своей популярности известность и популярность своих лидеров в лице, соответственно, А.Ш. Атамбаева, Ф.Ш. Кулова, и О. Бабанова. Недостатком такого подхода является то, что профессиональный срыв лидера, также сразу сказывается на общем рейтинге партии (например, на партия «Ата Мекен» на парламентских выборах 2010 г.). Сейчас нет политической идеологии, есть личность (председатель партии), при его уходе с политической арены – распадается партия, например, при уходе А. Абашидзе распалась партия «Союз демократического возрождения Грузии» в 2004 г.²⁰

Те или иные негативные черты лидера политической партии, его отрицательная репутация могут наносить ей серьезный ущерб, не говоря уже о том, что он может возглавить государство.

Активизация экстремистской деятельности, как в Кыргызстане, так и за ее пределами, требует внесения в Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»²¹ норму, предусматривающую введение процедуры снятия лидера партии и членов ее руководящего органа с должности, если их действия или деятельность были квалифицированы как экстремистские, что эти мнения действительно не официальное мнение партии.

Рассматривая вопрос о правовом статусе лидера партии в Кыргызстане, нельзя обойти актуальную проблему, связанную с совмещением государственной должности с партийной деятельностью. В данной связи следует сразу же обратить внимание на такое утверждение, как занятие Президентом КР, членом Правительства КР или полномочным представителем Правительства в области партийной руководящей должности неизбежно приведет утверждению идеологии отдельной партии в

²⁰Из выступления председателя Комитета по юридическим вопросам Парламента Грузии, парламентская коалиция «Грузинская мечта» В. Хмаладзе на лекции при содействии Европейского союза и ПРООН 19 мая 2014 г. в г. Бишкек.

²¹О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс]: закон Кырг. Респ. от 17 авг. 2005 г. (в ред. Закона Кырг. Респ. от 20 февр. 2009 г. № 60) (в редакции на 2 августа 2016 года) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

качестве государственной, что нарушает положения ст. 4 Конституции КР, направленные на создание в стране идеологического многообразия. По этой причине, по нашему мнению, необходимо ввести в Закон КР «О политических партиях» четкую норму о приостановлении любой партийной деятельности лицом, занявшим ту или иную государственную должность, установленную Конституцией КР.²² В данной связи необходимо отметить, что в п. 3 ст. 63 Конституции КР содержится норма, в соответствии с которой КР на период осуществления своих должностных полномочий лицо обязано приостановить свое членство в партии и прекратить любые действия, имеющие отношение к ее деятельности.

Кроме того, в законодательстве Кыргызской Республики не содержится перечня основных форм использования должностного или служебного положения в интересах политической партии, что, несомненно, следует считать пробелом, который необходимо устранить.

Анализ внутренних документов политических партий дает основание утверждать, что в их уставах содержится множество организационных форм, с помощью которых осуществляется руководство партиями.²³

Кроме всего прочего, в действующем законодательстве необходимо закрепление положений, связанных с созданием контрольно-ревизионных органов в структуре политических партий и избранием их на съезде партии. Основными их полномочиями являются осуществление контроля за: соблюдением членами партии устава партии, ведением хозяйственно-финансовой деятельности партии, региональными отделениями и другими структурными подразделениями, выполнением решений съезда партии; а также учет членов политической партии и знакомство с кандидатами в члены партии.²⁴

В качестве рабочего механизма, обеспечивающего реализацию воли политической партии и руководящих ее органов, выступает ее аппарат, деятельным участием которого опосредованы все решения, закрепленные в какой-либо документированной форме, все мероприятия, проводимые со значительным количеством участвующих в них. Для эффективного осуществления аппаратом возложенных на него обязанностей ему необходимы не только предварительное планирование своей деятельности, но и высокий уровень организационного обеспечения и профессионализм.

²²Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: принята референдумом (всенарод. голосованием) 27 июня 2010 г. (в редакции Закона Кырг. Респ. от 28 декабря 2016 г. № 218) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». URL: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1.

²³Устав партии «Ар-Намыс» (Достоинство) [Электронный ресурс]: утвержден на VI съезде 9 июля 2011 г. – Режим доступа: www.ar-namys.org. – Загл. с экрана; Устав Партии коммунистов Кыргызстана [Электронный ресурс]: (в ред., принятой XXXI внеочеред. съездом ПКК 7 нояб. 2006 г.). – Режим доступа: www.pkk.kg. – Загл. с экрана; Устав Социал-демократической партии Кыргызстана [Электронный ресурс]: от 27 марта 2008 г. // URL: www.sdpk.kg.; Устав Социалистической партии «Ата Мекен» [Электронный ресурс]: утвержден на VI съезде 1 нояб. 2006 г. // URL: www.atameken.kg.

²⁴Керезбеков К.К. Правовой статус юридического лица как участника предпринимательского оборота // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 108-109.

Как показывает практика, политические партии, активно взаимодействуя с избирателями, вполне открыты для заинтересованных граждан в период выборов, а в остальное время часто возникает проблема их отрыва от своих сторонников, которую можно решить путем организации подразделений по связи с общественностью.²⁵ Действуя на постоянной основе, они могли бы обеспечивать связь партий с электоратом, информировать граждан о деятельности партий и проводимых ею мероприятиях. Через них же они могли бы распространять программы партий и их финансовые отчеты. Общественные приемные необходимы также для осуществления мониторинга общественного мнения относительно деятельности партии, а также сбора информации, связанной с возможными нарушениями в своей работе.²⁶

Таким образом, анализ правового регулирования внутривнутрипартийных организационных отношений позволил нам сделать следующие выводы.

1. Законодательное закрепление обязательных требований к уставу партии, может способствовать уменьшению опасности возникновения и распространения внутривнутрипартийного контроля на деятельность государственных органов.

2. Для предотвращения незаконного ограничения принятия в партию членов, необходима разработка эффективного механизма правовых гарантий приема в члены партии, осуществляемого на основании письменного заявления граждан.

3. Законодательно закрепленные требования для лидера (председателя) политической партии об ответственности перед членами партии, могут содействовать воспрепятствованию превращения партии в трибуну для продвижения интересов ограниченного круга лиц.

4. Для информационной открытости и прозрачности деятельности рекомендовать политическим партиям создание на постоянной основе специальных органов взаимодействия с заинтересованными гражданами.

Э.А. Кочкарова: Кыргызстандағы саяси партиялар: конституциялық-құқықтық реттеу.

Дамыған партиялық жүйенің болуы демократиялық мемлекет үшін, қоғаммен байланысты нығайту үшін қажет, өйткені саяси партияларды азаматтық қоғамның түйінді элементі деп санауға болады. Партияшілік қарым-қатынастарды реттеу маңызды проблема болып табылады, себебі олардың идеологиялық ерекшеліктері мен ұстанатын бағытына қарамастан, барлық саяси партиялардың мүдделерін қозғайды. Саяси партиялардың ішкі тәртібі және қызметімен байланысты мәселелерді шешу тұтастай олардың айрықша құзыретіне кіреді, мемлекеттің олардың қызметіне араласуына жол берілмейді. Мақала мақсаты – түрлі мемлекеттердің саяси партиялар ұйымдастыруды конституциялық-құқықтық реттеу жөніндегі заңнамасын салыстырмалы-құқықтық талдау және осы реттеудің Қырғыз Республикасындағы ерекшеліктерін ашу.

²⁵Национальный демократический институт международных отношений (НДИ): связь с избирателями. Бишкек USAID, 2008. – 53 с.

²⁶Тихомирова Ю.С. Правовые формы контроля деятельности политических партий: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. С.110-111.

Зерттеудің әдістемелік негізін қоғамдық-құқықтық болмысты танудың жалпы және арнайы ғылыми әдістері қалады. Сондай-ақ ішкі ұйымдастырудың жалпы мәселелері бойынша партиялар туралы заңнаманы зерттеудің нормативтік-логикалық және салыстырмалы-құқықтық әдістері қолданылды. Саяси партиялардың жарғысына қатысты міндетті талаптарды, партия мүшелігіне азаматтың жеке аразының негізінде қабылдаудың құқықтық кепілдіктерін, партияны адамдардың шектеулі аясының мүдделерін діттейтін мінбеге айналдыруға тосқауыл қою үшін саяси партия көшбасшысының партия мүшелерінің алдындағы жауаптылығын бекіту және сайлаулар арасындағы кезеңде партия бөлімшелері жанында қоғамдық қабылдауларды құру туралы ережелерді заңнамада бекіту қажеттігі туралы автордың ұстанымы уәжделген.

Тірек сөздер: саяси партиялар, мемлекет, сайлау, партия мүшелері, сайлау заңнамасы, партияның жетекші органы, саяси партия көшбасшысының жауаптылығы, қоғамдық қабылдау, партияның ішкі ұйымдастырылуы, саяси партиялардың қызметі.

E.A. Kochkarova: Political party Organization: constitutional and legal regulation.

The presence of the developed party system is necessary for a democratic state to strengthen ties with society since political parties can be considered a key element of civil society. Regulation of intra-party relations is a serious problem, because, firstly, it is inevitable and, secondly, it affects all political parties to a certain extent, regardless of their ideological specificity and orientation. Resolving issues related to the internal schedule and activities of political parties was entirely their own prerogative, and government intervention in their activities is considered unacceptable. Joining a party, staying in it and withdrawing from it are not connected with any legal norms and are completely granted free will of the persons making up the party.

Objective: To conduct a comprehensive comparative legal analysis of the constitutional and legal regulation of the internal organization of political parties of various states and to identify the features of this regulation in the Kyrgyz Republic. Methodological basis: complex general scientific and special methods of cognition of sociopolitical and legal reality using comparative legal methods, a generalization of practice and observation. Normative-logical and comparative-legal methods were used to study the legislation of the parties on general issues of internal organization.

The author's position on the need for legislative consolidation of the mandatory requirements for the party's charter is substantiated to minimize the spread of internal party control on the activities of state bodies, as well as limiting the legal regulation of internal party organizational relations to the establishment of general principles. Conclusions: the need to develop an effective mechanism of organizational and legal guarantees, ensuring admission to the party's members on the basis of a written statement from a citizen, and preventing a party from leaving a party, the reality of which can be questioned, is reasonable. Responsibility of the leader of a political party before its members for preventing the party from becoming a platform for advancing the interests of a limited circle of people and the need to create public receptions for party branches in the period between elections.

Keywords: political parties, state, elections, party members, suffrage, leading party bodies, the responsibility of the leader of a political party, public receptions, internal party organization, the activities of political parties.

Библиография:

1. Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. 2-е изд. СПб.: Тип. Альтшулера, 1905. – 48 с.
2. Лапаева В.В. О концепции проекта Закона РФ «О политических партиях» // Право и многопартийность в России: сб. ст. М., 1994.
3. Кerezбеков К.К. Правовой статус юридического лица как участника предпринимательского оборота // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 1. – С. 108–109.
4. Национальный демократический институт международных отношений (НДИ): связь с избирателями. Бишкек USAID, 2008. – 53 с.
5. Тихомирова Ю.С. Правовые формы контроля деятельности политических партий: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. – 222 с.

References (transliterated):

1. Gambarov Yu.S. Politicheskie partii v ih proshlom i nastoyashchem. 2-e izd. SPb.: Tip. Al'tshulera, 1905. – 48 s.
2. Lapaeva V.V. O koncepcii proekta Zakona RF «O politicheskikh partiyah» // Pravo i mnogopartijnost' v Rossii: sb. st. M., 1994.
3. Kerezbekov K.K. Pravovoj status yuridicheskogo lica kak uchastnika predprinimatel'skogo oborota // «Chernye dyru» v rossijskom zakonodatel'stve. 2008. № 1. – S. 108–109.
4. Nacional'nyj demokraticeskij institut mezhdunarodnyh otnoshenij (NDI): svyaz' s izbiratelyami. Bishkek USAID, 2008. – 53 s.
5. Tihomirova Yu.S. Pravovye formy kontrolya deyatel'nosti politicheskikh partij: Dis. ...kand. yurid. nauk: 12.00.02. M., 2003. – 222 s.



НОВЫЕ КНИГИ

Нуртаев Р.Т. Уголовное право Республики Казахстан: Общая часть. Учебник. Астана, 2018. – 411 с.

ISBN 978-601-7450-34-2

Учебник, автором которого является известный в области уголовного права ученый – доктор юридических наук, профессор Р.Т. Нуртаев, написан в соответствии с программой курса «Уголовное право Республики Казахстан» на основе Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. с учетом последующих дополнений и изменений, включая поправки, внесенные Законом от 12 июля 2018 г. При изложении материала автором использованы концептуальные выводы, положения и рекомендации, сформулированные в рамках современной доктрины уголовного права в определении подходов к объяснению фундаментальных понятий, включающих в себя раскрытие системы, методов, задач, функций и принципов уголовного права.

Рецензенты: Дулатбеков Н.О., д.ю.н., профессор, член-корр. НАН РК; Рахметов С.М., д.ю.н., профессор.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ МЕСТ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ И ДОРОЖНОГО ПОЛОТНА В СТРАНАХ ЕАЭС И СИНГАПУРЕ



А.А. ОРАЗБАЕВА,
АО «Университет КАЗГЮУ
им. М.С. Нарикбаева», к.ю.н.,
доцент (г. Нур-Султан)



Ж.Р. ТЕМИРБЕКОВ,
АО «Университет КАЗГЮУ
им. М.С. Нарикбаева», PhD, ст.
Преп. (г. Нур-Султан)

В связи с ростом населения стран мира все более острую *актуальность* приобретает проблема соблюдения правовой культуры в части принятых общественно-нравственных устоев в местах общего пользования. Загрязнение общественных мест влечет за собой негативные последствия в виде ухудшения санитарной-эпидемиологической обстановки, культурно-туристического облика городов, увеличения случаев проявления правового нигилизма. *Цель исследования* – изучение генезиса и некоторых особенностей содержания статей 434 «Мелкое хулиганство» и 630 «Повреждение дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений» Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, а также изучение опыта стран ЕАЭС и Сингапура, непосредственно связанных с темой исследования. Акцент ставится на термин «загрязнение», с попыткой выявить юридические последствия содержательного характера. При подготовке статьи применялись преимущественно метод анализа, формально-юридический и сравнительно-правовой *методы исследования*. *Научная новизна* статьи заключается в том, что в научной литературе теме исследования не уделялось должного внимания. Тогда как на практике имеется коллизия в части содержания указанных статей, что может привести к искаженной квалификации административных правонарушений. Кроме того, предлагаемые авторами дополнения и изменения в данные нормы позволят устранить существующий пробел в законодательстве.

В результате исследования выяснилось, что в судах «загрязнение» общественных мест, в большинстве случаев квалифицируются как мелкое хулиганство, но по своей сути не относящиеся к объекту данного правонарушения. По мнению авторов, такие противоправные действия как загрязнение мест общего пользования следует выделить отдельным составом административного правонаруше-

ния, включая выброс коммунально-бытовых отходов в неустановленных местах. В случае передачи статьи 434 КоАП РК в подведомственность полиции, значительно снизится утвержденная ежемесячная нагрузка на судей, что повышает качество принятия ими решений по другим делам. Норма статьи 630 в буквальном ее смысле может применяться к правонарушителю за факт загрязнения дорожного покрытия при условии, что такое загрязнение влечет повреждение дороги. По итогам изучения опыта стран ЕАЭС и Сингапура, авторы пришли к выводу, что необходимо внести дополнение, которое четко и конкретно определит, что загрязнение дорожного покрытия может не только повредить дорожное полотно, но и служить угрозой безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: административное правонарушение, загрязнение общественных мест, засорение, хулиганство, неуважение к обществу, повреждение дорожного покрытия, места общего пользования, административная ответственность, подведомственность полиции, правовая культура.

Республика Казахстан

Демократизация институтов государства и общества, как правило, знаменуется проводимыми реформами, в том числе, правовыми. Так, в 2009 году Указом главы государства утверждена Концепция правовой политики Казахстана на период с 2010 до 2020 года, в пункте 2.2 обозначено, что «законодательство об административных правонарушениях должно быть максимально направлено на предупреждение правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. Обновленное законодательство об административных правонарушениях должно быть простым и эффективным в применении и направлено на преимущественно внесудебную защиту от посягательств на права и законные интересы».¹ Реформирование в данном направлении позволит устранить дублирующие, и несоответствующие времени, нормы Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан (далее – КоАП РК) 2014 года.

Действующий КоАП РК с момента его принятия обновлялся 75 раз,² внесено множество изменений и дополнений, вместе с тем, имеются ряд статей, которые по своему содержанию дублируют друг друга.

Процесс исследования обозначенного фактора коснулся части первой статей 434 и 630 КоАП РК.

Диспозиция 434 статьи включает следующие категории противоправных действий, как «нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к физическим лицам, осквернение жилых помещений, *загрязнение мест общего пользования*,³ парков, скверов, выброс коммунальных отходов в неустановленных местах и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие физических лиц».⁴

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_\(27.03.2019\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_(27.03.2019)).

² См.: КоАП РК // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235/history\(7.03.2019\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235/history(7.03.2019)).

³ Здесь и далее в тексте цитируемых статей законодательства курсивом выделено авторами.

⁴ См.: КоАП РК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>.

Диспозиция же 630 статьи выражена в «повреждении дорог, железнодорожных переездов и других сооружений или технических средств регулирования дорожного движения, в том числе *путем загрязнения дорожного покрытия* либо прогона животных вне специально отведенных мест и по дорогам с усовершенствованным покрытием, а также ограничение видимости средств регулирования дорожного движения вследствие установки различных сооружений или посадки зеленых насаждений, или несвоевременной их подрезки».⁵

Внимание следует акцентировать на термине «загрязнение». Согласно электронному словарю, созданному на основе книги И.И. Дедю «Экологический энциклопедический словарь», загрязнением признается «привнесение в природную среду или возникновение в природной среде не характерных веществ физического, химического или биологического свойств, которые оказывают вредное влияние на людей, флору и фауну».⁶ Коммунально-бытовые отходы также относятся к виду загрязнения.

Мелкое хулиганство как противоправное действие может состояться в общественном месте, в присутствии людей и в форме демонстрации своего неуважения к окружающим. Объектом такого противоправного действия считается общественный порядок и безопасность окружающих, спокойствие, честь и достоинство граждан, поэтому при квалификации необходимо верно оценивать цель, обстоятельства, мотив поведения, выраженное в самоутверждении, к примеру. Кроме того, Н.Ж. Данилина считает, что при вменении мелкого хулиганства необходимо учитывать, что обязательными признаками объективной стороны данного деяния являются: нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие действия, демонстративно нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан (нецензурные надписи на стенах и заборах, стук, крики, ругань, песни, распеваемые в ночное время, несмотря на предупреждение граждан).⁷

Вместе с тем, ни в одном законодательном акте не раскрывается понятие «общественный порядок». В научной литературе «общественный порядок» трактуется как сложившаяся в обществе система отношений между людьми, правил взаимного поведения и общежития, предусмотренных правом, традициями и моралью общества.⁸ Есть мнение, содержанием «общественного порядка» являются общественные отношения и общепринятые правила поведения, урегулированные нормами права и морали, в своей совокупности обеспечивающие общественное спокойствие, а также

⁵ Там же.

⁶ Электронный словарь создан на основе книги И.И. Дедю, "Экологический энциклопедический словарь", Кишинева, 1989 г. // URL: <http://www.cnsnb.ru/AKDiL/0039/default.shtm> (27.03.2019).

⁷ См.: Данилина Н.Ж. Отличия хулиганства от смежных статей // *Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн.* 2018. № 7(52). – С. 53.

⁸ См.: Комментарий к отдельным статьям нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (подведомственным ОВД): Научно-практическое пособие / Абеуов Е.Т., Абылкасымова А.Ш., Амангельдиев Д.А. и др. Под общ. ред. Кенжетяева Д.Т. Караганда: Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, 2014. С. 29.

нормальную деятельность предприятий, учреждений, организаций и транспорта, сохранность всех видов собственности.⁹

Что же касается терминов «общественное место» или «место общего пользования», принято понимать, как место свободного доступа для неопределенного количества людей или их нахождения. К таковым можно отнести улицы, скверы, площади, общественный транспорт, вокзалы, подъезды и др.

Общественные места обладают специфическим назначением. Такие места предназначены для использования людьми в общественно значимых целях (общественная функция места): нахождения, прохождения, проезда (пролета), общения, питания, обучения, проживания и т. д. Изменение назначения территории (объекта) может привести к утрате (или приобретению) статуса общественного, который определен законодателем или тем, кому принадлежит право на данную территорию или объект.¹⁰

Мелкое хулиганство является самым распространенным административным правонарушением, посягающим на общественный порядок и нравственность и составляет большую часть дел, подведомственных судьям. На основании части 1 статьи 684 КоАП РК, протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 434 вправе составлять уполномоченные сотрудники ОВД в соответствии с частью 1 статьи 804 КоАП РК. По итогам девяти месяцев 2017 года зарегистрировано 30 тысяч правонарушений казахстанцами по загрязнению мест общего пользования, в том числе по выбросу коммунально-бытовых отходов.¹¹

Согласно данным ОАП УАП ДВД г. Астана на 12 апреля за период с 1 января по 1 апреля 2018 г. зарегистрировано 1332 правонарушения (по части 1 статьи 434 КоАП), в целом по республике – 16934.¹² Данные, предоставленные СМАС г. Астана по поступившим делам за нарушение статьи 434 КоАП за отчетный период составляет 1659 дел.

Штрафные санкции за нарушение 630 статьи налагаются на физических лиц (в размере 2 МРП по части 1), должностных лиц и субъектов предпринимательства. Дела об административных правонарушениях, предусмотренные данной статьей, рассматривают органы внутренних дел на основании статьи 685 КоАП РК.

Административный штраф на физических лиц за загрязнение мест общего пользования по части 1 статьи 434 налагается в размере 5 МРП. Во-первых, возникает правовой конфликт в применении административно-правовой меры воздействия в отношении одного и того же субъекта административной ответственности – физи-

⁹См.: Шебанов Д.В., Долгих И.П., Терещенко Л.С. Хулиганство: правовые нормы и реальная действительность // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. С. 5.

¹⁰См.: Ганямяр Б.-Э. Общественное место как правовая категория // Вестник ОмЮА. 2017. № 3. С. 98.

¹¹См.: Мелкое хулиганство: что это такое и какое наказание за него предусмотрено? // URL: <https://informburo.kz/cards/melkoe-huliganstvo-chto-eto-takoe-i-kakoe-nakazanie-za-nego-predusmotreno.html> (27.03.2019).

¹²Данные представлены Отделом административной практики Управления административной полиции Департамента внутренних дел по городу Астана (апрель 2018).

ческого лица. Во-вторых, такие категории дел как *загрязнение мест общего пользования и загрязнение дорожного покрытия* являются по своей сути и содержанию тождественными противоправными действиями.

Российская Федерация

Исходя из нормы части 1 статьи 20.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) «Мелкое хулиганство»,¹³ к хулиганству относятся только те действия, которые совершаются в местах, доступных неопределенному кругу лиц, в том числе, и в отношении незнакомых или малознакомых лиц. По смыслу данной статьи, к хулиганству также не относятся противоправные действия, которые основаны на личных неприязненных отношениях, в том числе и в отношении знакомых лиц.¹⁴ Анализ данной нормы показывает отсутствие в объективной стороне категории загрязнения мест общего пользования и выброса коммунальных отходов в неустановленных местах.

Диспозиция статьи 12.33 «Повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений» содержит, основное условие, при котором «загрязнение дорожного покрытия умышленно создает помехи в дорожном движении и может создать угрозу безопасности дорожного движения, что составляет объективную сторону правонарушения».¹⁵ Немаловажно отметить, что при квалификации правонарушения, характер помехи не будет иметь значения.

Кыргызская Республика

Диспозиция статьи 364 «Мелкое хулиганство» в Кодексе об административных ответственности Кыргызской Республики (далее – КоАО КР) изложена следующим образом: «нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан».¹⁶ Как можно заметить, здесь отсутствует такой вид противоправного действия как «загрязнение мест общего пользования». Следует отметить, что в КоАО КР вообще не используются такие словосочетания как «загрязнение мест общего пользования» или «загрязнение дорожного покрытия». Но существует ответственность за «загрязнение окружающей природной среды» (присутствует в диспозиции ст. 170, 171, 189) и «загрязнения проезжей части улиц и дорог» (ст. 216). Хотелось бы обратить внимание, что в рамках статьи 216 «Повреждение дорог, улиц, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений» второй абзац диспозиции изложен в редакции: «*Непринятие мер к предотвращению загрязнения проезжей части улиц и дорог со строительных площадок, нарушение правил восстановле-*

¹³ См.: КоАП РФ // URL: <http://koapkodeksrf.ru/rzd-2/gl-20/st-20-1-koap-rf> (27.03.2019).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ КоАОКР // URL: <http://genstaff.gov.kg/ru/%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B9%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%81/> (27.03.2019).

ния элементов поврежденных дорог и улиц, в результате ремонтно-строительных работ на проезжей части, *повлекшие угрозу безопасности дорожного движения*». К ответственности за нарушение указанной диспозиции могут привлекаться как должностные лица (штраф в размере семи расчетных показателей), так и граждане (штраф в размере трех расчетных показателей).

Ответственность непосредственно за загрязнение коммунально-бытовыми выбросами предусматривается только статьей 132 КоАО КР и только в отношении загрязнения лесного фонда. Так, согласно вышеуказанной статье: «Повреждение или загрязнение лесного фонда химическими веществами, производственными отходами и сточными водами, промышленными, *коммунально-бытовыми выбросами*, отходами и отбросами, влекущими усыхание или заболевание леса, – влечет наложение административного штрафа на граждан – от одного до двух, на должностных лиц – от двух до пяти расчетных показателей».

Республика Беларусь

Согласно диспозитивной части статьи 17.1. Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее – КоАП РБ), мелкое хулиганство – это «оскорбительное приставание к гражданам и другие умышленные действия, нарушающие общественный порядок, деятельность организаций или спокойствие граждан и выражающиеся в явном неуважении к обществу». Мелким хулиганством могут быть признаны активные волевые вредоносные поступки, безнравственное поведение выражающиеся в явном неуважении к окружающим или обществу (например, выброс окурка на дорожное покрытие из окна автомобиля),¹⁷ но в отличии от аналогичных статей в КоАП РК и КоАП РФ такое действие должно быть умышленным. Так, если тот же окуроч упал на дорожное покрытие по неосторожности, то такой факт не будет квалифицироваться как мелкое хулиганство. В этом случае, должна применяться статья 18.35. «Повреждение либо загрязнение автомобильной дороги или иного дорожного сооружения», диспозиция которой гласит: «Повреждение, загрязнение либо загромождение автомобильной дороги, полосы отвода, железнодорожного переезда, другого дорожного сооружения или технического средства регулирования дорожного движения, а также погрузка и выгрузка груза на проезжей части».¹⁸

Что касается юридической ответственности за совершение противоправных действий, указанных в статьях 17.1 и 18.35, то она существенно отличается. Если санкция статьи 18.35. «Повреждение либо загрязнение автомобильной дороги или иного дорожного сооружения» предусматривает наложение штрафа от двух до пяти базовых величин, то ответственность по статье 17.1 «Мелкое хулиганство» выражена в виде штрафа в размере от двух до тридцати базовых величин или административный арест.

¹⁷См.: Бондарович С.П. Постатейный комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях. Минск: Дикта, 2009. С. 493.

¹⁸См.: КоАП РБ // URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0300194> (27.03.2019).

Республика Армения

В Кодексе об административных правонарушениях Республики Армения (далее – КоАП Республики Армения), принятом еще в 1985 году отсутствует отдельная статья, позволяющая квалифицировать деяния как «хулиганство» или «мелкое хулиганство». Перечень правонарушений, посягающих на общественный порядок и спокойствие граждан приводится в главе 13 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок».¹⁹

Что касается «загрязнения» дорожного покрытия, то ответственность за такое деяние предусмотрена несколькими статьями КоАП Республики Армения. Так, диспозиция пункта 1 статьи 140 «Повреждение дорог, железнодорожных составов и иных дорожных инженерных сооружений» гласит: «Повреждение, закрытие, снятие или размещение дорог, железнодорожных составов, иных дорожных инженерных сооружений или технических средств организации дорожного движения, а также *создание препятствий для дорожного движения (в том числе посредством засорения дорожного покрытия, осуществление на дороге торговли под открытым небом без соответствующего разрешения, оставления на дороге строительных материалов или иных предметов)*». Другая статья предусматривает ответственность за оставление «посторонних предметов» и «засорения» проезжей части: статья 150.2. «Нарушение порядка пользования государственными автомобильными дорогами общего пользования» предусматривает использование боковых канав государственных автомобильных дорог общего пользования в целях орошения, *оставление посторонних предметов на проезжей части* и обочинах, выезд с дороги или въезд на дорогу транспортных средств в непредусмотренных участках, повреждение и *засорение инженерных строений (проезжей части – О.А., Ж.Т.)*, обочин и тротуаров, пешеходных и велодорожек, мостов, автопавильонов и иных строений, дорожных знаков, осветительных устройств, ограждений и зеленых насаждений)».

Поскольку абсолютное большинство дорог в Армении являются государственными, вышеупомянутые статьи (в приведенной части) практически дублируют друг друга, создавая правовой конфликт в сфере квалификации противоправного деяния как «засорение проезжей части».

Кроме того, пункт 7 статьи 43.1. «Нарушение правил вывоза мусора и санитарной очистки, выброс отходов потребления в неотведенных местах» предусматривает ответственность за «Выброс мусора из транспортного средства».

Юридическая ответственность за вышеуказанные противоправные деяния существенно различается. Если нарушение первого абзаца статьи 150.2 влечет за собой штраф в десятикратном размере установленной минимальной заработной платы, то в случае привлечения лица к ответственности по пункту 7 статьи 43.1 – размер штрафа больше в два с половиной раза, а по пункту 1 статьи 140 – больше в три раза.

¹⁹КоАП Республики Армения // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=77148 (28.03.2019).

Заключение

Анализируя нормы статей КоАП РК и КоАП РФ приходим к следующим выводам: виновный своими действиями нарушает общественный порядок и спокойствие физических лиц, выражает неуважение к окружающим. В диспозиции части 1 ст. 20.1 КоАП РФ²⁰ подчеркивается проявление явного неуважения к обществу, как «в открытом пренебрежении правилами поведения в обществе, интересами, честью и достоинством других людей, унижительном обращении с окружающими»).²¹ Вторая часть той же статьи предусматривает «те же действия, сопряженные с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка». ²² Квалификация по второй части возможна лишь в том случае, если представитель власти или иное лицо исполняли в данный момент обязанности по охране общественного порядка или пресекали нарушение общественного порядка. Таким образом, объективная сторона мелкого хулиганства не содержит в себе категории загрязнения мест общего пользования и выброса коммунальных отходов в неустановленных местах, что отлично от содержания статьи 434 «Мелкое хулиганство» КоАП РК. Термин «место общего пользования» или «общественное место» применяется в нормах казахстанского и российского законодательства, при этом ни в одном из законов значение терминов не раскрывается. В Приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований»²³ дается определение и классификация термина «общественное место». По мнению Ганмягмар Б.-Э. «Учитывая многообразие общественных мест, следует признать, что составить их исчерпывающий перечень вряд ли возможно».²⁴

Отдельной нормой административный закон РФ выделяет административное правонарушение «Повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений», объективная сторона которого выражена в повреждении дорог, железнодорожных переездов или технических средств организации дорожного движения, создающем угрозу безопасности дорожного движения. Одноименная статья КоАП РК также предусматривает повреждение дорог, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия. При этом диспозиция не содержит, пожалуй, главного критерия – создания угрозы безопасности дорожного движения.

²⁰См.: КоАП РФ...

²¹Данилина Н.Ж. Отличия хулиганства от смежных статей // *Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн.* 2018. № 7 (52). С. 53-54.

²²См.: КоАП РФ...

²³Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 года № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744> (26.05.2019).

²⁴Ганмягмар Б.-Э. Общественное место как правовая категория // *Вестник Омской юридической академии.* 2017. № 3. С. 100.

В статьях 364 «Мелкое хулиганство» и 216 «Повреждение дорог, улиц, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений» КоАО Кыргызстана нет двусмысленности в том, как необходимо квалифицировать действия или бездействия по выбросу бытовых, коммунальных или иных отходов на дорожное покрытие, вне зависимости от того, происходило ли это присутствии или отсутствии других лиц и нарушало ли это общественный порядок или нет. Кроме того, к ответственности по статье 216 КоАО КР лицо может быть привлечено только если загрязнение проезжей части дороги повлекло угрозу безопасности дорожного движения.

В соответствии со смыслом второго абзаца диспозиции статьи 216 КоАО КР, санкция данной статьи может быть применена к гражданину также за «непринятие мер» к предотвращению загрязнения проезжей части улицы или дороги.

Достойным внимания авторов КоАП Казахстана является Раздел VI КоАО КР, именуемый «Понятия, используемые в Кодексе Кыргызской Республики об административной ответственности», где приводится подробный глоссарий понятий, терминов и словосочетаний, используемых в указанном кодексе. Так, в соответствии в приведенным разделом КоАО КР, общественный порядок – это «отношения, складывающиеся в обществе, регулируемые нормами права и мерами в целях обеспечения неприкосновенности граждан, защиты их прав и свобод, охраны всех форм собственности и нормальной деятельности государственных, общественных организаций».²⁵

Таким образом, в отличие от КоАП Казахстана, согласно законодательству Кыргызстана статья «Мелкое хулиганство» не предусматривает прямую ответственность ни за «загрязнение мест общего пользования», ни за «загрязнение дорожного покрытия». Вместе с тем, в соответствии с законодательством Кыргызстана существует ответственность за «загрязнение проезжей части и дорог».

В статье «Мелкое хулиганство» КоАП Беларуси также не используется слово «загрязнение», но предусмотрена ответственность за *умышленные* действия выражающиеся в явном неуважении к обществу. Тем временем статья «Повреждение либо загрязнение автомобильной дороги или иного дорожного сооружения» предусматривает ответственность за «загрязнение автомобильной дороги» (даже если это было сделано неумышленно). Поэтому, как уже было отмечено выше, в случае совершения *умышленного* действия, повлекшее загрязнение улицы или дороги, существует вероятность трудности определения квалификации такого правонарушения. Например, преднамеренный выброс мелкого бытового мусора из окна автомобиля может квалифицироваться и по статье «Мелкое хулиганство» и по статье «Повреждение либо загрязнение автомобильной дороги или иного дорожного сооружения».

В отличии от КоАП Казахстана в КоАП Армении отсутствует статья «Мелкое хулиганство». Но ответственность за загрязнение дорожного покрытия предусмотрена сразу несколькими статьями. Это в свою очередь, не лучшим образом сказывается на правильной квалификации деяния повлекшего загрязнение проезжей части. Кроме того, в КоАП Республики Армения присутствует отдельная статья, предусматривающая ответственность за выброс мусора из автомобиля.

Как известно, Сингапур является страной, где действуют одни из самых строгих

²⁵Там же.

норм в мире относительно поведения в общественных местах. Думается будет полезным рассмотреть некоторые особенности законодательства Сингапура имеющего отношение к исследуемой теме.

Основным правовым актом, регулирующим общественные отношения в общественных местах Сингапура является закон «Об охране окружающей среды Республики Сингапур» от 1 июля 1987 года. В соответствии с указанным законом, «общественное место – включает в себя любое место, находящееся в частной или иной собственности, к которому общественность имеет доступ».²⁶ Упомянутая формулировка является более упрощенным вариантом определения общественного места в Законе «Об общественном порядке» Великобритании от 1936 года: «Общественное место включает в себя любую автомагистраль и любые другие помещения или места, к которым в указанное время общественность имеет или ей разрешен доступ, будь это за плату или иным образом».²⁷

Согласно вышеуказанному закону Республики Сингапур, запрещается «располагать, бросать, помещать или выбрасывать пыль, грязь, бумагу, пепел, тушу, мусор, коробку, бочку, тюк или любые другие предметы или вещи в любом общественном месте, за исключением мусорной корзины или другой емкости, предназначенной для сдачи мусора».²⁸ Также запрещено «помещать, разбрасывать, проливать или выбрасывать любую кровь, рассол, ядовитую жидкость, помои или любые другие агрессивные или грязные вещества любого рода таким образом, чтобы они могли попасть или упасть в любое общественное место».²⁹ Кроме того, не разрешается «бросать или оставлять за собой любую бутылку, банку, контейнер для пищевых продуктов, упаковку для пищевых продуктов, стекло, частицы пищи или любые другие предметы или вещи в любом общественном месте, за исключением мусорной корзины или другой емкости, предназначенной для хранения отходов или мусора».³⁰ Запрещено «выплевывать любое вещество или удалять слизь из носа на улицу или на любое общественное место, за исключением мусорной корзины или другой емкости, предназначенной для хранения отходов или мусора».³¹

Лицо совершившее подобные действия может быть арестовано без ордера любым сотрудником полиции или другим уполномоченным лицом и доставлено в суд.³²

Следует отметить, что все вышеупомянутое относится не только к пешеходам, но и к водителям и пассажирам транспортных средств.³³

Санкция за вышеперечисленные деяния предусматривает: если деяние совершено

²⁶См.: Закон «Об охране окружающей среды Республики Сингапур» от 1 июля 1987 года. // URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/EPHA1987#pr17-> (30.04.2019).

²⁷См.: Закон «Об общественном порядке» Великобритании от 18 декабря 1936 года. // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw8and1Geob/1/6/contents>. Как известно, Сингапур почти сто лет находился под колониальным правлением Британской Империи.

²⁸Подпункт (а) пункта (1) статьи 17 // Закон «Об охране окружающей среды Республики Сингапур» от 1 июля 1987 года.

²⁹Подпункт (d) пункта (1) статьи 17 // Там же.

³⁰Подпункт (f) пункта (1) статьи 17 // Там же.

³¹Подпункт (g) пункта (1) статьи 17 // Там же.

³²См.: Пункт (1) статьи 21 // Там же.

³³См.: Пункт (4) статьи 17 // Там же.

впервые – штраф до 2000\$, если во второй раз – штраф 4000\$, если в третий раз и в последующем – 10 000\$.³⁴

За оставление предметов мебели или других громоздких вещей можно получить штраф до 5000\$. В случае повторного совершения упомянутых деяний может быть назначен штраф до 10 000\$ или лишение свободы до трех месяцев, или и то, и другое одновременно.³⁵

Кроме того, с осужденного за совершение вышеуказанных деяний могут быть взысканы расходы по уборке общественного места.³⁶ Также с целью перевоспитания осужденного, в качестве дополнительной санкции, суд может обязать выполнять неоплачиваемую работу по уборке общественных мест продолжительностью не более 12 часов.³⁷

Очевидно, что в административном законодательстве стран ЕАЭС содержится больше гуманизма чем в рассмотренном законе Сингапура.

На основании изложенного и анализа рассмотренных выше статей можно сделать следующие выводы и предложения:

1. В суды часто поступают дела за выброс окурков, бутылок и шелухи от семечек, такие действия квалифицируются как мелкое хулиганство, но по своей сути не относящиеся к объекту данного правонарушения. Судьи же вынуждены привлекать правонарушителей к установленной законом ответственности на общих основаниях, несмотря на цель и мотив, социальную значимость охраняемых общественных отношений и степени общественной опасности.

Такие противоправные действия как загрязнение мест общего пользования следует выделить отдельным составом административного правонарушения, включая выброс коммунально-бытовых отходов в неустановленных местах, предусмотреть административный штраф в размере 5 МРП, за повторность – 10 МРП, с передачей в подведомственность органов внутренних дел (полиции).

2. Отмечается тенденция к увеличению административных дел по статье 434 – 1332 правонарушения на апрель 2018 г., 1372 дел – в 2017 г., в 2016 г. – 1106 дел.³⁸ В случае передачи данной статьи в подведомственность полиции, значительно снизится утвержденная ежемесячная нагрузка на судей, что будет содействовать качеству принятия судебных решений.

3. Следует отметить, что норма статьи 630 в буквальном ее смысле может быть применена к правонарушителю за факт загрязнения дорожного покрытия, но при этом учитывать, что такое загрязнение влечет повреждение дороги. В связи с этим, а также в результате изучения опыта стран ЕАЭС, авторы пришли к выводу, что необ-

³⁴ См.: Подпункт (с) пункта (1) статьи 21 // Там же.

³⁵ См.: Подпункт (b) пункта (1) статьи 21 // Там же.

³⁶ См.: Пункт (8) статьи 21 // Там же.

³⁷ См.: Пункты (1) и (2) статьи 21А // Там же. Данные пункты применяются с учетом физического и психического здоровья осужденного.

³⁸ Анализ качества управления правосудия по делам об административных правонарушениях в специализированном межрайонном административном суде г. Астаны за 1 квартал 2017 года в сравнении с 1 кварталом 2016 года. // URL: <http://astana.sud.kz/rus/content/analiz-kachestva-otpravleniya-pravosudiya-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-v-0> (29.03.2019).

ходимо внести дополнение, которое четко и конкретно определит, что загрязнение дорожного покрытия может не только повредить дорожное полотно, но и служить угрозой безопасности дорожного движения. Изменение формулировки указанной нормы позволит однозначно ее толковать и применять.

А.А. Оразбаева, Ж.Р. Темірбеков: ЕАЭО елдеріндегі және Сингапурдағы қоғамдық орындар мен жол бетін ластау үшін әкімшілік жауапкершілік.

Көптеген елдерде, халық санының артуына байланысты, қоғамдық орындарда қабылданған әлеуметтік және моральдық ұстанымдарға сәйкес құқықтық мәдениетті сақтау мәселесі барған сайын *өзекті* болып келеді. Қоғамдық орындарды ластау қоғамдық орындардың санитариялық-эпидемиологиялық ахуалының нашарлауы, қалалардың мәдени-туристік келбетінің бұзылуы, құқықтық нигилизм көріністерінің көбеюі түріндегі теріс салдарларға алып келеді. Зерттеудің *мақсаты* – Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінің «Ұсақ бұзақылық» 434-бабының және «Жолдарды, теміржол өтпелерін және басқа жол құрылыстарын бүлдіру» 630-бабының мазмұнының генезисі мен кейбір ерекшеліктерін зерттеу, сондай-ақ ЕАЭО мен Сингапур елдерінің зерттеу тақырыбымен тікелей байланысты тәжірибелерін қарастыру. Мазмұндық табиғаты бар заң салдарларды анықтауға тырысу жолында «ластау» терминіне ерекше назар аударылды. Мақаланы дайындау кезінде негізінен талдау, формалды-құқықтық және салыстырмалы-құқықтық зерттеу *әдістері* пайдаланылды. Мақаланың ғылыми *жаңалығы* – жарыққа шыққан ғылыми жұмыстарда зерттеу пәніне тиісті көңіл бөлінбеген, ал тәжірибеде аталған баптардың мазмұны бойынша қайшылықтар бар, олар әкімшілік құқық бұзушылықтарды бұрмалап саралауға алып келуі мүмкін. Бұдан тыс, авторлар осы нормаларға ұсынып отырған өзгерістер мен толықтырулар заңнамадағы ақаулықтарды жоюға мүмкіндік береді.

Зерттеу нәтижесінде қоғамдық орындарды «ластау» соттарда көп жағдайда бұзақылық деп танылатыны, бірақ, мәні бойынша, осы құқық бұзушылық объектісіне қатысы жоқ екендігі анықталды. Авторлардың пікірінше, қоғамдық орындарды ластау, оның ішінде белгіленбеген жерлерге коммуналдық қалдықтарды шығару сияқты заңсыз әрекеттер үшін жеке әкімшілік құқық бұзушылық құрамын көздеу қажет. Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінің 434-бабын полиция жауапкершілігіне тапсырған жағдайда, судьяларға бекітілген айлық жүктеме айтарлықтай төмендейді, бұл басқа істер бойынша сапалы шешім қабылдауды қамтамасыз етеді. Сонымен бірге, 630-баптағы норма өз мағынасында құқық бұзушыға жолдың бетін ластанғаны үшін, егер мұндай ластау жолдың бүлінуіне әкеліп соқса ғана қолданылуы мүмкін. Авторлар ЕАЭО елдерінің тәжірибесін зерделеу нәтижесінде жолдың ластануы, жол бетін бүлдіріп қана қоймай, сонымен қатар жол қозғалысының қауіпсіздігіне қатер төндіретінін нақты анықтайтын толықтыру жасау керек деген тұжырымға келді.

Тірек сөздер: әкімшілік құқық бұзушылық, қоғамдық орындарды ластау, бітеу, бұзақылық, қоғамды құрметтемеу, жол бетіне зиян келтіру, қоғамдық орындар, әкімшілік жауапкершілік, полицияның юрисдикциясы, құқықтық мәдениет.

A.A. Orazbaeva, Zh.R. Temirbekov: «Administrative responsibility for pollution of public places and roadways in the EEU countries and Singapore».

Due to the growing population of countries, the problem of adhering to legal culture in terms of accepted social and moral foundations in public places is becoming actual, since such an increasingly observed violation of legal culture, as pollution of public places entails negative consequences in the form of deterioration of sanitation. The epidemiological situation, moral and ethical standards, cultural and tourist appearance of cities, an increase in cases of legal nihilism. The purpose of the article is to study the genesis and some features of the content of articles 434 "Petty hooliganism" and 630 "Damage to roads, railroad crossings and other road structures" of the Administrative Offenses Code of the Republic of Kazakhstan, as well as to study the experience of the EEU and Singapore countries directly related to the research topic. The emphasis is on the term "pollution", with an attempt to identify the legal consequences of a substantive nature. In preparing the article, the method of analysis, formal legal and comparative legal research methods were used mainly. The scientific novelty of the article lies in the fact that earlier in the scientific literature studied by the authors the subject of the study was not given due attention. Whereas in practice there is a conflict regarding the content of these articles, which can lead to a distorted qualification of administrative offenses. In addition, the amendments to these norms proposed by the authors will eliminate the existing gap in the legislation.

As a result of the study, it turned out that in courts "pollution" of public places is, in most cases, qualified as petty hooliganism, but in essence not related to the object of the given offense. According to the authors, such unlawful acts as pollution of public places should be distinguished by a separate administrative offense, including the release of municipal waste in unidentified places. In the case of transfer of Article 434 of the Administrative Code of the Republic of Kazakhstan to the responsibility of the police, the approved monthly burden on judges will significantly decrease, which provides high-quality decision-making. The provision of Article 630 in its literal sense can be applied to the offender for the fact that the road surface is polluted, provided that such pollution causes damage to the road. Based on a study of the experience of the EEU countries and Singapore, the authors concluded that it is necessary to make an addition that clearly and specifically determines that road surface pollution can not only damage the roadway but also serve as a threat to road safety.

Keywords: administrative offense, pollution of public places, clogging, hooliganism, disrespect for society, damage to the road surface, public places, administrative responsibility, police jurisdiction, legal culture.

Библиография:

1. Административное право: учебный курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – 368 с.
2. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. А.А. Таранов. Алматы: ТОО «Баспа». 2000. – 256 с.
3. Бондарович С.П. Постатейный комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях. Минск: Дикта, 2009. – 823 с.

4. Ганмягмар Б.-Э. Общественное место как правовая категория // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 3. – С. 95-100.
5. Гареева М. Мелкое хулиганство: что это такое и какое наказание за него предусмотрено? // URL: <https://informburo.kz/cards/melkoe-huliganstvo-cto-eto-takoe-i-kakoe-nakazanie-za-nego-predusmotreno.html> (27.03.2019).
6. Данилина Н.Ж. Отличия хулиганства от смежных статей // Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн. 2018. № 7(52). – С. 52-54.
7. Ким Д.А. Административное право Республики Казахстан: альбом схем. Костанай: Костанайская академия МВД РК им. Ш. Кабылбаева, 2017. – 85 с.
8. Комментарий к отдельным статьям нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (подведомственным ОВД): Научно-практическое пособие / Абеуов Е. Т., Абылкасымова А.Ш., Амангельдиев Д.А. и др. Под общ. ред. Кенжетаяева Д. Т. Караганда: Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова, 2014. – 117 с.
9. Шебанов Д.В., Долгих И.П., Терещенко Л.С. Хулиганство: правовые нормы и реальная действительность // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. – С. 1-8.
10. Электронный словарь создан на основе книги И.И. Дедю «Экологический энциклопедический словарь», Кишинев, 1989 г. // URL: <http://www.cnsnb.ru/AKDIL/0039/base/RZ/005010.shtm> (27.03.2019).
11. Environmental public health act of Republic of Singapore (Original Enactment: Act 14 of 1987) (Закон об охране окружающей среды Республики Сингапур от 1 июля 1987 года) // URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/EPHA1987#pr17> - (29.05.2019).

References (transliterated):

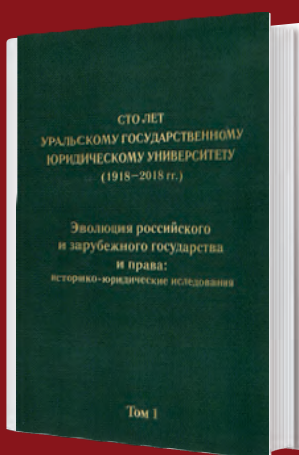
1. Administrativnoye pravo: uchebnyy kurs / pod red. R.A. Podoprigrory. Almaty: Nalogovyy ekspert, 2010. – 368 s.
2. Administrativnoye pravo Respubliki Kazakhstan. Akademicheskyy kurs. A.A. Taranov. Almaty: TOO «Baspa». 2000. – 256 s.
3. Bondarovich S.P. Postateynyy kommentariy k Kodeksu Respubliki Belarus' ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Minsk: Dikta, 2009. – 823 s.
4. Ganmyagmar B.-E. Obshchestvennoye mesto kak pravovaya kategoriya // Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii. 2017. № 3. – S. 95-100.
5. Gareyeva M. Melkoye khuliganstvo: chto eto takoye i kakoye nakazaniye za nego predusmotreno? // URL: <https://informburo.kz/cards/melkoe-huliganstvo-cto-eto-takoe-i-kakoe-nakazanie-za-nego-predusmotreno.html> (27.03.2019).
6. Danilina N.Zh. Otlichiya khuliganstva ot smezhnykh statey // Universum: Ekonomika i yurisprudentsiya: elektron. nauchn. zhurn. 2018. № 7(52). – S. 52-54.
7. Kim D.A. Administrativnoye pravo Respubliki Kazakhstan: al'bom skhem. Kostanay: Kostanayskaya akademiya MVD RK im. Sh. Kabylbayeva, 2017. – 85 s.
8. Kommentariy k otdel'ny'm stat'yam novogo Kodeksa Respubliki Kazakhstan ob administrativnykh pravonarusheniyakh (podvedomstvennym OVD): Nauchno-prakticheskoye posobiye / Abeuov Ye. T., Abylkasymova A.Sh., Amangel'diyev D.A. i dr.

Pod obshch. red. Kenzhetayeva D. T. Karaganda: Karagandinskaya akademiya MVD RK im. B. Beysenova, 2014. – 117 s.

9. Shebanov D.V., Dolgikh I.P., Tereshchenko L.S. Khuliganstvo: pravovyye normy i real'naya deystvitel'nost' // Gumanitarnyye, sotsial'no-ekonomicheskiye i obshchestvennyye nauki. 2014. – S. 1-8.

10. Elektronnyy slovar' sozdan na osnove knigi I.I. Dedyu «Ekologicheskyy entsiklopedicheskiy slovar'», Kishinev, 1989 g. // URL: <http://www.cnsnb.ru/AKDiL/0039/base/RZ/005010.shtm> (27.03.2019)/

11. Environmental public health act of Republic of Singapore (Original Enactment: Act 14 of 1987) (Zakon ob okhrane okruzhayushchey sredy Respubliki Singapur ot 1 iyulya 1987 goda) // URL: [https://sso.agc.gov.sg/Act/EPHA1987#pr17-\(29.05.2019\)](https://sso.agc.gov.sg/Act/EPHA1987#pr17-(29.05.2019)).



НОВЫЕ КНИГИ

Сто лет Уральскому государственному юридическому университету (1918-2018 гг.): в 2-х тт. Т. 1: Эволюция российского и зарубежного государства и права: историко-юридические исследования / Под ред. проф. А.С. Смыкалина. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2019. – 1147 с.

ISBN 978-5-7845-0589-7 978-5-7845-0591-0

В настоящий сборник вошли научные статьи по истории зарубежного государства и права и учений о зарубежном государстве и праве в древности и в средневековье, в новое и новейшее время, по истории российского государства и права в IX - начале XX вв., по проблемам теории государства и права, методологии историко-правовой науки и эволюции российского юридического образования 64 учёных – академиков и член-корреспондентов РАН, 47 докторов исторических и юридических наук (75% авторов сборника), 13 кандидатов юридических, исторических и политических наук из 33 вузов, 9 научных учреждений из 19 регионов России (Барнаул, Вологда, Иркутск, Калининград, Курск, Москва, Нижний Тагил, Новосибирск, Омск, Пушкин. Ростов-на-Дону, Санкт-Петербург, Саранск, Севастополь, Смоленск, Тамбов, Тольятти, Уфа, Ярославль), а также Германии и Казахстана.

Для преподавателей, аспирантов, студентов юридических и исторических вузов, научных работников академических учреждений и всех интересующихся проблемами истории российского и зарубежного государства и права, учений о российском и зарубежном государстве и праве, теории государства и права, методологии историко-правовой науки и эволюции российского юридического образования.

Для преподавателей, аспирантов, студентов юридических и исторических вузов, научных работников академических учреждений и всех интересующихся проблемами истории российского и зарубежного государства и права, учений о российском и зарубежном государстве и праве, теории государства и права, методологии историко-правовой науки и эволюции российского юридического образования.

Статьи печатаются в редакции авторов. Мнение авторов отдельных статей может не совпадать с позицией редколлегии. Сборник опубликован благодаря финансовой помощи ООО "УГМК-Холдинг".

Редколлегия: д.ю.н., профессор, зав. кафедрой истории государства и права Уральского гос. юрид. ун-та А.С. Смыкалин (ответ. ред.), к.ю.н., доцент Н.Н. Зипунникова, к.и.н., доцент Р.А. Насибуллин, (ответ. секретарь, составление, техническое редактирование), к.и.н., doifentm Д.А. Суворов (оригинал-макет, техническое редактирование).

PUBLIC COMPANY (ПУБЛИЧНАЯ КОМПАНИЯ) В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН



Т.В. КЛИМОВА,
докторант Казахстанско-
Американского
свободного университета
(г. Усть-Каменогорск, Казахстан)

Актуальность темы связана с мерами, принимаемыми Республикой Казахстан по вхождению в число передовых государств мира, привлечению всё большего числа инвестиций в экономику государства, внедрению принципов открытости и прозрачности ведения бизнеса, по максимальному соответствию лучшим международным практикам в сфере правового регулирования корпоративных отношений. Одной из таких мер было введение в 2007 г. в акционерное законодательство института публичных компаний (Public Company), широко распространенных в странах англо-американской правовой системы. Однако нормы о публичных компаниях, принципах корпоративного управления так и не были реализованы и через 11 лет были, по мнению автора, необоснованно исключены из действующего законодательства. **Предметом** исследования являются свойства публичных компаний как особых субъектов, обязанных действовать на принципах открытости, прозрачности ведения бизнеса, раскрытия информации

о доходах учредителей и менеджеров высшего звена, соблюдения прав всех участников данной компании и т.д. **Целью исследования** является рассмотрение вопросов о понятии и правовой природе публичных компаний с тем, чтобы определить – насколько обоснованным и соответствующим достижению цели правовой политики является исключение норм о публичных компаниях из законодательства Республики Казахстан. Из **методов научного исследования** использовались как общенаучные, так и специальные частнонаучные методы, применяемые в юриспруденции. В том числе исторический и логический методы, системно-структурный; сравнительно-правовой, формально-юридический метод и другие. **Новизна темы** связана с тем, что в юридической науке Казахстана практически отсутствуют научные исследования по заявленной автором теме, в связи с чем статья является одной из первых публикаций о публичных компаниях в Казахстане. **Основные выводы:** автор приходит к выводу о необходимости сохранения института публичной компании в законодательстве РК. Действующее ныне законодательство Республики Казахстан регулирует корпоративные отношения только в организациях с преобладающей долей участия государства, тогда как, соблюдение принципов

ОЭСР должно быть обязательным для всех акционерных обществ и хозяйственных товариществ, независимо от формы собственности. Следующим выводом является необходимость введения принципов открытости и прозрачности ведения бизнеса в качестве обязательных не на уровне подзаконных актов, а на уровне законов.

Ключевые слова: публичная компания, акционерное общество, прозрачность ведения бизнеса, права акционеров, отчетность, совет директоров, Public Limited Company (PLC), Кодекс корпоративного управления, акции.

Введение

Одним из направлений экономической и правовой политики нашего государства на современном этапе провозглашено привлечение инвестиций в экономику Республики.¹ Для успешной реализации данного направления логичным является обеспечение государством принципов ведения бизнеса на условиях открытости и прозрачности, поскольку, как известно, иностранных инвесторов «отпугивает» ситуация непредсказуемости, нестабильности в экономической политике государства. Именно такие требования в числе других закреплены в Принципах корпоративного управления Организации экономического сотрудничества и развития (Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE) от 26-27 мая 1999 г. (далее – принципы ОЭСР).² В международной практике названные принципы открытости и прозрачности ведения бизнеса исконно присущи таким видам хозяйствующих субъектов, как публичные компании / Public Company.

Задача внедрения в предпринимательские отношения принципов ОЭСР была поставлена руководством нашей страны неоднократно. Одной из мер по ее реализации было принятие Закона Республики Казахстан (далее – РК) от 19 февраля 2007 г., которым в Закон «Об акционерных обществах» была введена статья 4-1 «Публичная компания».³

В Послании Елбасы народу Казахстана от 17 января 2014 г.⁴ вновь прозвучало требование о принятии мер для обеспечения прозрачности ведения бизнеса на основе Принципов ОЭСР, в связи с чем была разработана Концепция проекта Закона о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство по вопросам корпоративного управления.⁵

Однако Законом Республики Казахстан от 2 июля 2018 г. институт публичной

¹Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее // URL: <http://miid.gov.kz/ru/pages/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvarya-2014-g>. (04.04.2019).

²Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE // URL: <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-FRA.pdf> (04.04.2019).

³«О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты прав миноритарных инвесторов». Закон Республики Казахстан от 19 февраля 2007 года. // URL: (04.04.2019).

⁴Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее // URL: <http://miid.gov.kz/ru/pages/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvarya-2014-g> (04.04.2019).

⁵Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 643 (утратило силу). URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000643><http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000643>

компания был полностью исключен из законодательства Республики Казахстан, так и не успев получить практическое воплощение.⁶

Между тем в развитых юрисдикциях публичные компании являются одним из востребованных институтов правовой и экономической структуры как внутри государств, так и на международном уровне.

Исторические аспекты создания публичных компаний

Этимологическое значение термина «публика» (латинское – «publicus»), от которого произошло слово «публичный», на русском языке означает – общественный, обращенный ко множеству, неограниченному кругу лиц. В частности, общеизвестным является знаменитое определение римского юриста Ульпиана о признаках деления системы права на частное и публичное.⁷

Исторически создание первых прообразов акционерных обществ принадлежит Великобритании, где ещё в 1600 г. была создана знаменитая Британская Ост-Индская компания (East India Company).⁸ После этого и в соседних с ней государствах также появились аналогичные компании, которые конкурировали между собой в сфере торговли со странами восточной Азии. Тогда они еще не назывались «public company», но имели важнейшее значение в укреплении экономического положения Британии и способствовали ее господству в названном регионе. При этом участники торговых компаний, вложив денежные и материальные средства в рисковую длительную экспедицию, в случае успешного результата делили между собой полностью всю прибыль, не оставляя ничего для дальнейших экспедиций. Лишь со второй половины XVII века предприниматели стали распределять между собой не весь доход за одну поездку, а только часть этого дохода.

Тем самым, акционерные общества по своей сути являются публичными организациями, поскольку уставной капитал их складывается из взносов самих участников и может пополняться только в результате выпуска новых акций и продажи их как можно большему кругу лиц. Для начального этапа деятельности такой компании взносов участников может быть достаточно. Но для дальнейшей успешной деятельности и развития, для получения чистого дохода именно акционерное общество по его правовой природе может и обязано выпускать и продавать акции для привлечения новых средств. Именно это свойство акционерных обществ делает их публичными компаниями, в смысле привлечения достаточно большого количества участников, заинтересованных в успешной деятельности компании. Современное понимание открытости акционерных обществ как публичных компаний получило

⁶О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам страхования и страховой деятельности, рынка ценных бумаг. Закон Республики Казахстан от 2 июля 2018 года № 166-VI ЗПК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000166> (04.04.2019).

⁷Курс римского частного права. Чезаре Санфилиппо. М.: БЕК, 2002. С. 26.

⁸Dr Andrea Major. The East India Company: How a trading corporation became an imperial ruler. URL: <https://www.historyextra.com/period/tudor/the-east-india-company-how-a-trading-corporation-became-an-imperial-ruler> (04.04.2019).

официальное закрепление с появлением фондовых бирж, где продаются акции, предназначенные для неограниченного круга лиц. Именно в отношении публичных компаний и покупатели, и продавцы акций могут проследить наличие или отсутствие спроса акций конкретной компании.

Термин «public company», под которым по смыслу постсоветского гражданского права понимается акционерное общество, основной особенностью которого является свободное обращение его акций на фондовом рынке, был закреплен в английском праве в XIX веке. На наш взгляд, институт публичной компании и является именно тем недостающим и приемлемым элементом в казахстанском гражданском праве, посредством которого возможно достижение обозначенных нами выше целей правовой политики на современном этапе.⁹

В обоснование нашего вывода приведем авторитетное мнение д.ю.н., профессора Суханова Е.А.: «Европейское корпоративное право основано на требовании обязательного соответствия структуры управления предпринимательскими корпорациями с ограниченной ответственностью участников императивным предписаниям закона. Это служит защите интересов не только их миноритариев, получающих право на прямое участие в управлении делами корпорации, но и кредиторов (третьих лиц), имеющих четкое представление о порядке принятия корпоративных решений, в том числе тех, которые впоследствии могут быть оспорены (например, о даче органами корпорации согласия на совершение крупных сделок и сделок с заинтересованностью)».¹⁰

Правовое регулирование публичных компаний в Республике Казахстан

Казахстан с XVIII века находился в составе Российской империи, где со второй половины XIX века также стали создаваться аналоги акционерных обществ и были введены в обращение акции.¹¹ В советский период истории нашего государства акционерные общества не были распространены как виды юридических лиц. Массовое создание акционерных обществ, хозяйственных товариществ в Казахстане началось лишь после распада СССР. Действующий ныне Закон «Об акционерных обществах» (далее – Закон, Закон об АО) был принят 13 мая 2003 г., за истекший период в него вносилось множество изменений и дополнений. Одной из таких значимых новелл было введение института публичной компании в 2007 г.

Как известно, основными принципами корпоративного управления ОЭСР являются прозрачность, гласность, открытость, соблюдение равенства прав акционеров, всеобщее участие в принятии решений, контроль над органами управления. В целях реализации названных принципов в статье 4-1 Закона было закреплено легальное определение публичной компании, которое сконструировано путем указания на следующие признаки:

⁹Ударцев С.Ф. Феномен английского права // Право и государство. 2016, № 3 (72). С. 8.

¹⁰Суханов Е.А. Тенденции развития корпоративного права в противостоянии англо-американского и континентального европейского подходов // Право и государство. 2015, № 3 (68). С. 92.

¹¹Дрыгина Н. Н. История возникновения и деятельности акционерных обществ в России // Молодой ученый. 2014. № 4 (63). – С. 743.

1) общество должно осуществить размещение своих простых акций на неорганизованном и (или) организованном рынках ценных бумаг, предложив данные акции любому заинтересованному лицу;

2) не менее 30 % от общего количества размещенных простых акций общества должно принадлежать миноритарным акционерам, каждый из которых владеет не более чем пятью процентами простых акций общества от общего количества размещенных простых акций общества;

3) объем торгов простыми акциями общества должен соответствовать требованиям, установленным нормативным правовым актом Национального Банка Республики Казахстан (далее – НацБанк РК);

4) акции общества должны находиться в списке действующей в Казахстане фондовой биржи, у которой установлены специальные (листинговые) требования к ценным бумагам и их эмитентам.

Кроме того, в Уставе публичной компании должны были содержаться сведения о наличии кодекса корпоративного управления; о должности корпоративного секретаря; о наличии корпоративного веб-сайта; о запрете «золотой акции».

Процедура закрепления статуса публичной компании заключалась в том, что акционерное общество должно было подать заявление в Национальный Банк РК по установленной им форме, а НацБанк РК должен был при наличии оснований вынести постановление о признании общества публичной компанией.

Однако внимательное изучение веб-сайта самого НацБанка РК <https://www.nationalbank.kz> не позволило выявить хотя бы одного случая подачи заявления и вынесения акта о признании заявителя публичной компанией, несмотря на то, что постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 сентября 2013 г. № 983 в Реестре государственных услуг была утверждена услуга за № 542 «Признание общества публичной компанией или отзыв у него статуса публичной компании в установленном им порядке на основании заявления общества»,¹² затем в 2015 г. было принято еще одно постановление с таким же названием.

Для сравнения: в Российской Федерации публичные общества/компании введены лишь с 1 сентября 2014 г.,¹³ несмотря на это, уже практически все акционерные общества РФ официально перерегистрировались в публичные компании. Так, из наиболее известных в России компаний 26 июня 2015г. на официальном веб-сайте был опубликован Устав публичного акционерного общества «Газпром»,¹⁴ в 2018 г. – АО «Лукойл»,¹⁵ и т.д. В Казахстане же даже по истечении 10 лет практически ни одно АО, подпадающее под признаки

¹²Об утверждении стандартов государственных услуг Национального Банка Республики Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 1567. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 сентября 2015 года № 761 // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000983/\(07.02.2019\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000983/(07.02.2019)).

¹³О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации. Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ // URL: [https://www.eg-online.ru/document/law/247063/\(05.04.2019\)](https://www.eg-online.ru/document/law/247063/(05.04.2019)).

публичной компании, не презентовало официально изменения своего статуса.

Правовая политика Республики Казахстан в течение последних десятилетий постоянно направлена на достижение цели вхождения в топ-50 или топ-30 развитых стран. Одной из задач для достижения данной цели неоднократно заявлялось о необходимости внедрения прозрачности бизнес-процессов, а введение института публичной компании также было направлено на достижение названной цели. Более того, в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. от 24 августа 2009 г. было также указано: «Требуют рассмотрения вопросы статуса акционерных обществ с учетом их правовой природы и комплексности решаемых вопросов, в том числе в контексте так называемых *«публичных корпораций»*».¹⁶

В 2009 г. фирма Standard & Poor's опубликовала «Исследование информационной прозрачности казахстанских компаний в 2009 г.».¹⁷ Исследованию были подвергнуты, как указано в этом документе, наиболее крупные казахстанские публичные компании (хотя в 2009 г. ни одна компания юридически не была зарегистрирована в качестве публичной), а также «организации публичного интереса» по казахстанскому законодательству.

При этом «индекс информационной прозрачности казахстанских компаний, который рассчитывается как средний балл по 22 крупнейшим казахстанским публичным компаниям, в 2009 г. составил 44%. Это – достаточно низкий уровень в международном сопоставлении». Тогда как еще в 2003 г. такой индекс для Великобритании составлял 71%, Франции – 68%, Германии – 56%, США – 70% и Японии – 61%. Из стран СНГ показатель России составлял в 2003 году 40%, а в 2008 г. – 56%. Относительно низкий средний балл информационной прозрачности в компаниях Казахстана Standard & Poor's объясняет «главным образом недостатками раскрытия информации об операционной деятельности, о правах акционеров и акционерных процедурах и о вознаграждении членов высшего исполнительного руководства и советов директоров». При составлении годовых отчетов проверяемые компании указывали лишь минимально требуемые для «организаций публичного интереса» сведения, предусмотренные налоговым и финансовым законодательством. По сведениям Standard & Poor's, в группе компаний АО «Фонд Национального благосостояния «Самрук-Казына» средний показатель информационной прозрачности составил всего 25%, что было обусловлено более низкими требованиями к раскрытию информации, которые предъявлялись к этим компаниям действующим в тот период законодательством.¹⁸

В качестве одной из проблем в 2009 г. отмечалась недостаточная прозрачность казахстанских компаний в части предоставления информации о вознаграждениях

¹⁴Устав публичного акционерного общества «Газпром» // URL: http://www.gazprom.ru/f/posts/60/091228/gazprom-articles-2015-06-26-ru_ms.pdf (05.04.2019).

¹⁵Устав публичного акционерного общества «Лукойл» // URL: <https://www.conomy.ru/emitent/lukoil/lkoh-by-law> (05.04.2019).

¹⁶О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (07.02.2019).

¹⁷Исследование информационной прозрачности казахстанских компаний в 2009 г.: Низкий старт — высокий потенциал // URL: <https://kase.kz/files/mix/research.pdf> (07.02.2019).

¹⁸Там же.

членов высшего исполнительного руководства и членов Совета директоров. О неопытности и неправильном функционировании советов директоров, о нежелании членов советов директоров обучаться и проводить внешнюю (независимую) оценку их деятельности специалисты говорят и в 2017 г.¹⁹

Широко распространенные в Великобритании и других странах *Public Limited Company (PLC)*, несмотря на явное отсутствие в их наименовании слова «акционерное», являются по законодательству стран СНГ, в том числе и Казахстана, именно акционерными обществами, так как уставный капитал *PLC* разделен на акции, которые находятся в свободном обращении на фондовой бирже.

В числе руководителей *PLC* по Акту о компаниях 2006 г. Великобритании названы должности директора и секретаря (в нашем законодательстве – корпоративный секретарь). При этом, в отличие от секретаря компании с ограниченной ответственностью, к секретарю *Public Limited Company* установлены требования о наличии необходимой профессиональной подготовки и определенного опыта работы; либо секретарь должен быть утвержден в этой должности на собрании большинством голосов акционеров. В Казахстане же корпоративные секретари зачастую выполняют роль обычных технических секретарей, не оказывают никакого влияния на регулирование внутрикорпоративных, а тем более внешних корпоративных отношений. В данный закон включены нормы европейских стандартов о порядке приобретения компаний и обеспечении прозрачности их деятельности. В частности, директора обязаны действовать в пределах своих полномочий; способствовать успеху компании; осуществлять разумную осмотрительность, умение и старание; избегать конфликта интересов; не принимать выгод от третьих лиц; декларировать свою заинтересованность в сделках компании.²⁰

В США федеральное законодательство также детально регулирует, например, вопросы защиты прав миноритариев, устанавливая даже уголовную ответственность за нарушение их прав.²¹

Акционерные общества с участием государства как публичные компании

Несмотря на то, что в Казахстане ни одно акционерное общество с участием государства не было зарегистрировано за 10 лет в качестве публичной компании, на самом деле они обладают всеми признаками публичных компаний и именно они, как мы рассмотрим далее, подвергаются особому правовому регулированию в целях соответствия международным требованиям и создания привлекательного климата для инвесторов. Рассмотрим применение в Казахстане требований ОЭСР о размещении акций публичных компаний среди неограниченного круга лиц.

¹⁹Ахметова Г. Текущее состояние корпоративного управления в Республике Казахстан // URL: www.rcrz.kz/files/28072017/Ахметова%20Градислава%20Робертовна.pdf (07.02.2019).

²⁰Новое корпоративное законодательство Великобритании: Companies Act 2006 // Roche & Duffay – Статьи и брошюры. URL: http://www.roche-duffay.ru/articles/uk_companies_act_2006.htm (05.04.2019).

²¹Суханов Е.А. Указ. соч., С. 88.

Так, Постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 сентября 2011 г. была утверждена Программа вывода пакетов акций дочерних и зависимых организаций акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына» на рынок ценных бумаг», так называемая Программа «Народное IPO»²² (утратила силу 5 июня 2016 г.).

Программа была направлена на предложение гражданам Республики Казахстан акций компаний, деятельность которых в меньшей степени зависит от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Первой из госкомпаний выпустило в 2012 г. простые акции АО «Казтрансойл», затем в 2014 г. – АО «KEGOC», распределив их среди тысяч граждан. На сайте АО «Самрук-Қазына» до недавнего времени находилось объявление о выводе на «Народное IPO» 5 компаний в период с 2017-2019 г. Однако в ноябре 2015 г. данная программа была упразднена, якобы в связи с созданием Международного финансового центра «Астана».²³

Анализ законодательства показывает, что совершенствование законодательства о юридических лицах, подлежащих признанию публичными компаниями, производилось в основном касательно компаний с участием государства, и в основном на подзаконном уровне. Так, 17.05.2007 г. был утвержден Типовой кодекс корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием» (*действует с изменениями от 01.11.2016 г.*)²⁴ 6.06.2011 г. были утверждены Правила оценки корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах,²⁵ а 5.11.2012 г. был утвержден Кодекс корпоративного управления АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына»».²⁶

Далее, в 2013 г. был утвержден Комплексный план работ по внедрению стандартов корпоративного управления стран ОЭСР и дальнейшему улучшению инвестиционного бизнес-климата в рамках Таможенного союза.²⁷ Комплексным планом было предусмотрено внесение изменений и дополнений в Типовой кодекс корпоративного

²²Об утверждении Программы вывода пакетов акций дочерних и зависимых организаций акционерного общества "Фонд национального благосостояния "Самрук-Қазына" на рынок ценных бумаг. Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 сентября 2011 года № 1027. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 5 июля 2016 года № 395 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100001027> (05.04.2019).

²³Цели "Народного IPO" не реализованы, актуальность утрачена - Счетный комитет // URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tseli-narodnogo-IPO-realizovanyi-aktualnost-utrachena-311434/ (05.04.2019).

²⁴Приказ Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан - Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 17 мая 2007 года № 86 «Об утверждении Типового кодекса корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием» (с изменениями от 01.11.2016 г.) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30141045#pos=1;309 (05.04.2019).

²⁵Приказ Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 6 июня 2011 года № 157, в редакции приказа Министра национальной экономики РК от 07.11.2018 № 61 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1100007047> (05.04.2019).

²⁶Об утверждении кодекса корпоративного управления акционерного общества "Фонд национального благосостояния "Самрук-Қазына". Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 ноября 2012 года № 1403 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001403> (05.04.2019).

управления для акционерных обществ с государственным участием от 17.05.2007 г.; разработка приказа об утверждении Правил оценки корпоративного управления в контролируемых государством АО; разработка Концепции проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам корпоративного управления», а также проведение ежегодного мониторинга внедрения корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием в соответствии со стандартами ОЭСР. Однако данные положения не были реализованы и 24.02.2016 г. этот план был заменен на Детальный план по улучшению инвестиционного климата в соответствии со стандартами ОЭСР на 2016-2017 гг.²⁸

Несмотря на активно принимаемые государством меры по соответствию стандартам ОЭСР в части утверждения публичного характера акционерных обществ, а в особенности с преобладающим участием государства, Законом Республики Казахстан от 2.07.2018 г. статья 4-1 Закона «Об акционерных обществах» о публичных компаниях была исключена.²⁹

Тем не менее, ключевая задача – создание привлекательности казахстанских компаний для крупных иностранных инвесторов – должна была реализовываться и 5.10.2018 г. был утвержден новый документ – Типовой кодекс корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах, за исключением Фонда национального благосостояния.³⁰

Следует признать, что в данном кодексе, как и в кодексе корпоративного управления группы компаний Самрук-Казына (далее – «кодексы»), действительно отражены лучшие положения принципов корпоративного управления ОЭСР. Однако, на наш взгляд, такие нормы должны быть закреплены на законодательном, а не на подзаконном уровне и не только для компаний с государственным участием, но и для всех корпоративных организаций, независимо от формы собственности.

В обоснование нашего мнения приведем следующее. Так, в Законе об АО наличие кодекса корпоративного управления признано не обязательным для корпоративных

²⁷Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2013 года № 643. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 февраля 2016 года № 103 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000643> (05.04.2019).

²⁸Об утверждении Детального плана по улучшению инвестиционного климата в соответствии со стандартами Организации экономического сотрудничества и развития на 2016 - 2017 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 февраля 2016 года № 103 в редакции постановления Правительства РК от 22.04.2017 № 220 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000103> (05.04.2019).

²⁹О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам страхования и страховой деятельности, рынка ценных бумаг. Закон Республики Казахстан от 2 июля 2018 года № 166-VI ЗПК. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000166#z1134> (05.04.2019).

³⁰Об утверждении Типового кодекса корпоративного управления в контролируемых государством акционерных обществах, за исключением Фонда национального благосостояния. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 5 октября 2018 года № 21 // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017726> (05.04.2019).

организаций, за исключением контролируемых государством акционерных обществ. В то же время по правилам ОЭСР любая корпоративная организация должна иметь такой кодекс в целях обеспечения прозрачности и эффективности управления. В «кодексах» указано, что всем остальным акционерным обществам, а также товариществам с ограниченной ответственностью *рекомендуется* принимать такие кодексы.

В «кодексах» на членов совета директоров возложены такие обязанности, которые отсутствуют в Законе об АО: «действовать в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан, уставом и внутренними документами общества на основе информированности, *прозрачности, в интересах общества и его акционеров*»; «относиться ко всем акционерам справедливо, выносить объективное независимое суждение по корпоративным вопросам».

В законе об АО совершенно отсутствуют важнейшие для публичных компаний нормы и институты, как омбудсмен, фидуциарные обязательства, добросовестность и разумность и т.д., которые закреплены в «Кодексах».

В «кодексах» введены целые главы с названием «Принципы корпоративного управления Общества», далее каждый из принципов закреплен отдельно с изложением его содержания. В качестве основных принципов закреплены принципы разграничения полномочий; защиты прав и интересов акционеров; эффективного управления; принцип устойчивого развития; принцип управления рисками, внутренний контроль и аудит; принцип регулирования корпоративных конфликтов и конфликта интересов; принцип прозрачности и объективности раскрытия информации о деятельности Общества.

Корпоративное управление понимается в «кодексах» как средство повышения эффективности деятельности общества, обеспечения транспарентности и подотчетности, укрепления его репутации и снижения затрат на привлечение капитала; основывается на справедливости, честности, ответственности, прозрачности, профессионализме и компетентности, уважении прав и интересов всех заинтересованных в деятельности Общества лиц. Предусмотрен обязательный контроль за исполнением «кодексов», осуществляемый советами директоров, а корпоративные секретари должны вести мониторинг надлежащего соблюдения «кодексов», ежегодно в составе годового отчета должны готовить отчет о соблюдении/несоблюдении его принципов и положений.

Полагаем, что правовое регулирование прозрачности деятельности акционерных обществ и ТОО должно касаться не только субъектов с государственным участием, но и всех иных. В Казахстане достаточно большое количество АО и ТОО и без участия государства, а именно частных. Так, если в 1999 г. в Казахстане было зарегистрировано 78 285 действующих организаций с частной формой собственности, то в 2018г. их было уже 243 475.³¹ Среди них преобладающее количество составляют АО и ТОО.

Анализ законодательства стран Европейского Союза, Великобритании, США показывает, что в этих государствах статус «public company» не зависит от принадлежности к компаниям с государственным участием. В Принципах корпоративного

³¹Официальная статистическая информация // URL: [http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsPage?_afirLoop=2636506790796261#%40%3F_afirLoop%3D2636506790796261%26_adf.ctrl-state%3Dzxo9g3kg6_17\(15.04.2019\)](http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsPage?_afirLoop=2636506790796261#%40%3F_afirLoop%3D2636506790796261%26_adf.ctrl-state%3Dzxo9g3kg6_17(15.04.2019)).

управления ОЭСР также ни слова не говорится о том, что данные принципы применимы только к компаниям с участием государства. Если то или иное государство ставит цель привлечения инвесторов для вложения средств в свою экономику, то принципы прозрачности деятельности и финансовой отчетности, подотчетности топ-менеджеров, равенства прав участников должны применяться ко всем акционерным обществам, а не только к компаниям с участием государства, как это делается в Казахстане.

Следует отметить, что кроме приведенных в статье подзаконных актов, требование публичности информации находит свое отражение и в иных законодательных актах Республики Казахстан. Так, ст. 28 Предпринимательского кодекса РК «Охрана информации, составляющей коммерческую тайну», предусматривает, что перечень информации, подлежащей обязательному опубликованию либо обязательному доведению до сведения акционеров акционерного общества, участников хозяйственного товарищества, членов производственного кооператива или иного определенного круга лиц, устанавливается законами Республики Казахстан и учредительными документами субъекта предпринимательства (п.7).³² Требования к раскрытию информации в Казахстане установлены также законодательным актом о рынке ценных бумаг. Однако и здесь речь идет опять же только о раскрытии информации о финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами.

«Организации публичного интереса», «юридические лица публичного права» и публичные компании

При обсуждении вопросов о причинах и последствиях упразднения в Казахстане публичных компаний некоторые специалисты поясняют, что в нашем законодательстве имеются нормы об организациях публичного интереса и этого достаточно, ведь к ним также предъявляются требования о прозрачности ведения бизнеса путем обязательного предоставления финансовой отчетности по международным стандартам. Тем самым, довольно распространено мнение о синонимичности данных терминов.

В этой связи рассмотрим понятие и содержание института «организации публичного интереса» и сравним их с публичными компаниями.

Легальное определение термина «организации публичного интереса» закреплено в п/п 7) ст.1 Закона РК «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» следующим образом:

«организации публичного интереса – финансовые организации (за исключением юридических лиц, исключительным видом деятельности которых является организация обменных операций с иностранной валютой), акционерные общества (за исключением некоммерческих), организации – недропользователи (кроме организаций, добывающих общераспространенные полезные ископаемые), хлебоприемные

³²Предпринимательский кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375> (15.04.2019).

предприятия и организации, в уставных капиталах которых имеется доля участия государства, а также государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения».³³

Исходя из данного легального определения, приходим к выводу, что акционерные общества являются одним из видов организаций публичного интереса, т.к. основная масса финансовых организаций, организаций недропользователей и хлебоприемных предприятий, в уставных капиталах которых имеется доля участия государства, создается в организационно-правовой форме акционерных обществ. Кроме того, законодателем к таким организациям отнесены и государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения. Следовательно, по субъектному составу публичные компании и организации публичного интереса совершенно не тождественны.

Уже в п. 4 ст. 2 Закона «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» наталкиваемся на императивную норму о том, что организации публичного интереса обязаны составлять финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами. Перечислим иные ограничения, касающиеся организаций публичного интереса в соответствии с названным Законом. Так, организации публичного интереса не вправе передавать на договорной основе ведение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности бухгалтерской или аудиторской организации или профессиональному бухгалтеру; не имеют права вести бухгалтерский учет лично (п/п 3) и 4) п. 2 ст. 8). На должность главного бухгалтера организации публичного интереса назначается только профессиональный бухгалтер (ст. 9). Финансовая отчетность подписывается руководством и главным бухгалтером (ст. 15), сдается в депозитарий в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан (п. 7 ст. 19), для них утверждены специальные формы финансовой отчетности.³⁴

Тем самым, основным критерием выделения в законодательстве Казахстана организаций публичного интереса является критерий открытости и соответствия международным стандартам только финансовой отчетности.

В принципах корпоративного управления ОЭСР этот критерий является лишь одним из комплекса других критериев прозрачности/открытости ведения бизнеса акционерными обществами. На этом основании мы утверждаем, что организации публичного интереса не являются аналогами публичных компаний в смысле соответствия принципам корпоративного управления развитых зарубежных государств и ОЭСР.

Рассмотрим еще один термин, содержащий слово «публичный» и относящийся к юридическим лицам.

Так, в юридической литературе постсоветского периода получил закрепление

³³ О бухгалтерском учете и финансовой отчетности. Закон Республики Казахстан от 28 февраля 2007 года N 234 // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000234_\(05.04.2019\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000234_(05.04.2019)).

³⁴ Об утверждении перечня и форм годовой финансовой отчетности для публикации организациями публичного интереса (кроме финансовых организаций). Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 27 февраля 2015 года № 143 // URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010641#z10\(05.04.2019\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010641#z10(05.04.2019)).

термин «юридические лица публичного права», содержание которого разными учеными раскрывается по-разному.³⁵ В связи с введением в законодательство термина «публичная компания» некоторые ученые предлагали под организационно-правовой формой «публично-правовая компания» понимать «юридическое лицо публичного права». Мы же полагаем, что термин «юридическое лицо публичного права» является специфическим, он применим к таким организациям, которые выполняют публичные функции государства и всего общества, например, НацБанк Республики Казахстан, все иные государственные органы и аналогичные организации.

Из постсоветских республик в Грузии 19.06.2002 г. был принят Закон «О юридическом лице публичного права», который гласит, что таким лицом является организация, созданная на основе соответствующего закона, указа президента страны либо административного акта органа государственного управления, которая под контролем государства независимо осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительную, культурную и иную публичную деятельность.³⁶

Юридическое лицо публичного права может наделяться государственно-властными полномочиями, имеет права и обязанности публичного характера. При этом осуществление соответствующих прав и обязанностей для него обязательно, оно жестко контролируется государством и несет публично-правовую ответственность. Это субъекты, обладающие властными полномочиями, поэтому акционерные общества не могут быть приравнены к таким организациям, поскольку не имеют властных полномочий. В Казахстане к юридическим лицам публичного права можно отнести акционерное общество «Фонд национального благосостояния «Самрук-Қазына», учитывая особенности его правового статуса как национального *управляющего* холдинга.

Таким образом, термины «организация публичного интереса», «юридическое лицо публичного права» по своему содержанию не совпадают с термином «публичная компания».

Выводы

Таким образом, мы полагаем, что исключение института публичных компаний из акционерного законодательства Республики Казахстан является преждевременным и не обоснованным. Напротив, в целях соответствия общепризнанным международным стандартам в сфере корпоративных отношений и создания уверенности у потенциальных инвесторов в случае вложения инвестиций в экономику Казахстана, следовало укрепить институт публичных компаний, обязать уполномоченный

³⁵ Карагузов Ф.С. Система гражданского законодательства Республики Казахстан по состоянию на начало 2019 года и ее развитие в краткосрочной перспективе <https://www.zakon.kz/4955778-sistema-grazhdanskogo-zakonodatelstva.html>; (Дата обращения 05.04.2019); Вовк А.А. Некоторые особенности правового статуса государственной корпорации // Власть закона. 2010. № 2 – С. 167-172; Курбатов А. О юридических лицах публичного права // Хозяйство и право, 2009. № 10 – С. 48–51; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2011 – 184 с.

³⁶ Хубуа Г., Зарандия Т. Юридические лица в праве Грузии // URL: <http://www.cac-civillaw.org/beitraege/jur-per-geo.ru.rtf> (15.04.2019).

государственный орган реально ввести в действие требования законодательства о публичных компаниях.

Кроме требований по обязательному опубликованию ежегодной финансовой отчетности, следует не только внести в законодательство, но и на практике требовать опубликования информации о топ-менеджерах, их доходах; ввести реальную подконтрольность и подотчетность органов управления корпоративных организаций участникам корпораций. При этом названные требования должны быть предъявлены не только для компаний с государственным участием, но и для крупных частных компаний, особенно работающих в сферах, имеющих социальное, стратегическое значение и т.п. Кроме того, в Казахстане до настоящего времени достаточно много компаний, доля участия государства в которых составляет менее 50%, но основную часть уставного капитала они получили от государства практически безвозмездно.

Тем самым, не только публичные АО, но и все иные акционерные общества и хозяйственные товарищества в своей деятельности должны соблюдать признанные в международном сообществе принципы прозрачности ведения бизнеса, соблюдать нормы законодательства о правах миноритарных акционеров и даже кредиторов, для чего законодателем введены институты «крупных сделок» и сделок «с заинтересованностью», иные меры правового регулирования.

Исключение статуса публичных компаний для акционерных обществ противоречит правовой политике Республики Казахстан о внедрении принципов корпоративного управления ОЭСР, закрепленной как в актах Первого Президента, так и в постановлениях Правительства.

В связи с этим для дальнейшего успешного развития экономики нашего государства необходимо совершенствование законодательства, регулирующего деятельность акционерных обществ в части приведения отечественного законодательства не только об акционерных обществах, но и хозяйственных товариществах, некоммерческих корпорациях в соответствие с принципами и стандартами корпоративного управления ОЭСР. При этом нормы об обязательности соблюдения принципов корпоративного управления должны быть закреплены не на подзаконном, а на законодательном уровне.

Т.В. Климова: Қазақстан Республикасының және шетелдердің заңнамасындағы Public Company (жария компания).

Тақырыптың өзектілігі Қазақстан Республикасының әлемдегі алдыңғы қатарлы елдердің санатына қосылуына, мемлекет экономикасына инвестициялардың артуына және бизнесті жүргізудегі ашықтық пен жариялылық қағидаттарын іске асыруға, корпоративтік құқықтық реттеу саласындағы озық халықаралық практиканы барынша сақтауға бағытталған шаралармен байланысты. Мұндай шаралардың бірі 2007 жылы акционерлік заңнамаға ағылшын-американдық құқықтық жүйедегі кен таралған жария компания (Public Company) институтының енгізілуі болды. Дегенмен, жария компаниялар туралы нормалар, корпоративтік басқарудың үздік шетелдік тәжірибесіне негізделген қағидаттары сол бойы жүзеге асырылмады және 11 жыл өткеннен кейін, автордың пікірінше, қолданыстағы заңдардан негізсіз

алынып тасталды. Зерттеудің *пәні* – жария компаниялардың жариялылық, ашықтық, құрылтайшылардың және аға менеджерлердің табыстары туралы ақпараттарды ашу, осы компанияның барлық қатысушыларының құқықтарын құрметтеу және т.б. қағидаттарына сәйкес әрекет етуге міндетті ерекше субъектілер ретіндегі қасиеттері. Осыған байланысты, зерттеудің *мақсаты* жария компаниялардың түсінігін, құқықтық табиғатын зерделеу арқылы осы ұйымдарға қатысты нормаларды Қазақстан Республикасының заңнамасынан алып тастау мемлекеттің құқықтық саясатының мақсатына қаншалықты негізделген және орынды екенін анықтау болып табылады. Ғылыми зерттеулердің *әдістерінен* жалпы ғылыми және арнайы жеке ғылыми әдістер қолданылды. Олардың ішінде тарихи және логикалық әдістерді, жүйелі-құрылымдық; салыстырмалы-құқықтық, формалды-құқықтық әдіс және басқалар. *Тақырыптың жаңалығы* Қазақстанның құқықтық ғылымында автор жариялаған тақырып бойынша ешқандай ғылыми зерттеулер болмағандықтан, мақала Қазақстандағы жария компаниялар туралы алғашқы жарияланымдардың бірі болып табылады. *Негізгі тұжырымдар*: автор Қазақстан Республикасының заңнамасында жария компания институтын сақтау қажет деп тұжырымдайды. ЭБДҰ-ның корпоративтік басқарудың жалпыға бірдей қабылданған қағидаттарынан жария мүдделі ұйымдарға қаржы есептілігінің ашықтығы ғана талап етіледі, ал жария компаниялар үшін бекітілген қалған қағидаттар орындалмай қалады. Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасы корпоративтік қарым-қатынастарды мемлекеттің қатысуы басым үлесі бар ұйымдарда ғана реттейді, ал ЭБДҰ қағидаттарына сәйкестік барлық акционерлік қоғамдар мен шаруашылық серіктестіктер үшін меншік нысанына қарамастан, міндетті болып табылады. Келесі қорытынды – бизнестің жариялылығы мен ашықтығы қағидаттарын заңға тәуелді актілердің деңгейінде емес, заңдар деңгейінде міндетті түрде енгізу қажеттілігі.

Тірек сөздер: жария компания, акционерлік қоғам, кәсіпкерліктің ашықтығы, акционерлердің құқықтары, есептілік, директорлар кеңесі, Public Limited Company (PLC), Корпоративтік басқару кодексі, акциялар.

T. Klimova: Public Company in the legislation of the Republic of Kazakhstan.

The topic is based on actions taken by the Republic of Kazakhstan to enter the most competitive economies in the world, attract more and more investments in Kazakhstan and to achieve the set goals – implementation of openness and transparency of business, maximum compliance with international best practices in the legal regulation of corporate relations. One of these actions taken in 2007 is the introduction of the Institute of Public Company into the corporate legislation which is common in the countries of the Anglo-American legal system. However the rules governing public companies and corporate management principles based on foreign practices had not been implemented and after 11 years were, in the author's opinion, unreasonably excluded from the effective legislation. The subject of the study is properties of public companies as special objects committed to acting on the principles of openness and transparency of business, disclosure of information on founders' and top management's income, respect for rights of all the company

participants, etc. With this regard, the goal of the present investigation is to review understanding and legal nature of public companies in order to determine whether the exclusion of public company rules from the legislation of the Republic of Kazakhstan is reasonable and comply with the targets of legal policy. We used both general and specific scientific research methodologies applicable in jurisprudence. These include historical and logical methods, systematic and structural, rather-legal analysis, technical method, etc. The topic novelty is that there are virtually no scientific researches of the subject in the legal science of Kazakhstan. Therefore, our paper is one of the first publications on public companies in Kazakhstan. Key findings: The author concludes that there is a need in maintaining the institute of public companies in the legislation of the Republic of Kazakhstan since transparency of financial statements is the only condition from among the generally accepted OECD principles of corporate management to be met by organizations of public interest. Other principles set for public companies still remain unimplemented. The effective legislation of the Republic of Kazakhstan governs corporate relations only in organizations with the majority stake held by the government while compliance with OECD principles should be binding for all joint-stock companies and partnerships regardless of their ownership. Also, it could be concluded that there is a need in the introduction of business openness and transparency principles as a binding condition at a low level rather than by-law acts level.

Keywords: public company, joint stock company, business transparency, shareholders' rights, statements, Board of directors, Public Limited Company (PLC), Corporate Management Code, shares.

Библиография:

1. Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее // URL: <http://miid.gov.kz/ru/pages/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvarya-2014-g>. (04.04.2019).
2. Курс римского частного права. Цезаре Санфилиппо. М.: БЕК, 2002. – 400 с.
3. Dr Andrea Major. The East India Company: How a trading corporation became an imperial ruler // URL: <https://www.historyextra.com/period/tudor/the-east-india-company-how-a-trading-corporation-became-an-imperial-ruler> (04.04.2019).
4. Ударцев С.Ф. Феномен английского права // Право и государство, 2016, № 3 (72). – С. 7-9.
5. Дрыгина Н.Н. История возникновения и деятельности акционерных обществ в России // Молодой ученый. 2014. № 4 (63). – С. 743-745.
6. Исследование информационной прозрачности казахстанских компаний в 2009 г.: Низкий старт – высокий потенциал // URL: <https://kase.kz/files/mix/research.pdf> (07.02.2019).
7. Ахметова Г. Текущее состояние корпоративного управления в Республике Казахстан // URL: www.rcrz.kz/files/28072017/Ahmetova%20Gradislava%20Robertovna.pdf (07.02.2019).

8. Новое корпоративное законодательство Великобритании: Companies Act 2006 // Roche & Duffay – Статьи и брошюры URL: http://www.rocheduffay.ru/articles/uk_companies_act_2006.htm (05.04.2019).

9. Суханов Е.А. Тенденции развития корпоративного права в противостоянии англо-американского и континентального европейского подходов // Право и государство. № 3 (68), 2015. – С. 87-93.

10. Карагузов Ф.С. Система гражданского законодательства Республики Казахстан по состоянию на начало 2019 года и ее развитие в краткосрочной перспективе // URL: <https://www.zakon.kz/4955778-sistema-grazhdanskogo-zakonodatelstva.html>; (05.04.2019).

11. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2011. – 184 с.

12. Хубуа Г., Зарандия Т. Юридические лица в праве Грузии // URL: <http://www.cac-civillaw.org/beitraege/jur-per-geo.ru.rtf> (15.04.2019).

References (transliterated):

1. Kazhastanskij put' – 2050: Edinaya cel', edinye interesy, edinoe budushchee // URL: <http://miid.gov.kz/ru/pages/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaevanarodu-kazahstana-17-yanvary-2014-g>. (04.04.2019).

2. Kurs rimskogo chastnogo prava. Chezare Sanfilippo. М.: БЕК, 2002. – 400 с.

3. Dr Andrea Major. The East India Company: How a trading corporation became an imperial ruler // URL: <https://www.historyextra.com/period/tudor/the-east-india-company-how-a-trading-corporation-became-an-imperial-ruler> (04.04.2019).

4. Udartsev S.F. Fenomen anglijskogo prava // Pravo i gosudarstvo, 2016, № 3 (72). – С. 7-9.

5. Drygina N.N. Istoriya vznikoveniya i deyatelnosti akcioneryh obshchestv v Rossii // Molodoj uchenyj. 2014. № 4 (63). – С. 743-745.

6. Issledovanie informacionnoj prozrachnosti kazhastanskikh kompanij v 2009 g.: Nizkij start – vysokij potencial // URL: <https://kase.kz/files/mix/research.pdf> (07.02.2019).

7. Ahmetova G. Tekushchee sostoyanie korporativnogo upravleniya v Respublike Kazahstan // URL: www.rcrz.kz/files/28072017/Ahmetova%20Gradislava%20Robertovna.pdf (07.02.2019).

8. Novoe korporativnoe zakonodatel'stvo Velikobritanii: Companies Act 2006 // Roche & Duffay – Stat'i i broshyury. URL: http://www.roche-duffay.ru/articles/uk_companies_act_2006.htm (05.04.2019).

9. Suhanov E.A. Tendencii razvitiya korporativnogo prava v protivostoyanii anglo-amerikanskogo i kontinental'nogo evropejskogo podhodov // Pravo i gosudarstvo. № 3 (68), 2015. – С. 87-93.

10. Karagusov F.S. Sistema grazhdanskogo zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan po sostoyaniyu na nachalo 2019 goda i ee razvitie v kratkosrochnoj perspektive // URL: <https://www.zakon.kz/4955778-sistema-grazhdanskogo-zakonodatelstva.html>; (05.04.2019).

11. Barenbojm P.D., Lafitskij V.I., Tereshchenko L.K. Yuridicheskie lica publichnogo prava v doktrine i praktike Rossii i zarubezhnyh stran. M.: Yusticinform, 2011. – 184 s.

12. Hubua G., Zarandiya T. Yuridicheskie lica v prave Gruzii // URL: <http://www.cac-civillaw.org/beitraege/jur-per-geo.ru.rtf> (15.04.2019).



НОВЫЕ КНИГИ

«Қазіргі уақыттағы криминалдық қауіптер және жеке адамның, қоғамның, мемлекеттің антикриминалдық қауіпсіздігінің бағыттары» атты ҚР жаратылыстану ғылымдары Академиясының академигі, ҚР ғылымы мен техникасына еңбегі сіңген қайраткер, заң ғылымдарының докторы, профессор Е.І. Қайыржановты еске алу және 85 жас жылдығына арналған халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференцияның материалдары. Алматы: TOO "PRINTMASTER", 2018. – 234 б.

Материалы Международной научно-практической конференции «Криминальные угрозы современности и стратегии антикриминальной безопасности личности, общества, государства» посвященной памяти и приуроченной к 85 летию академика Академии естественных наук РК, заслуженного деятеля науки и техники РК, доктора юридических наук, профессора Е.И. Каиржанова. Алматы: TOO "PRINTMASTER", 2018. – 234 с.

ISBN 978-601-04-3119-5

Жинақта «Қазіргі уақыттағы криминалдық қауіптер және жеке адамның, қоғамның, мемлекеттің антикриминалдық қауіпсіздігінің бағыттары» атты халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференцияға қатысушылардың баяндамалары келтірілген.

Басылым жалпы ғылыми жұртшылыққа, жоғары оқу орындарының оқытушылары мен студенттеріне, практик-заңгерлерге арналған.

В сборнике представлены доклады участников Международной научно-практической конференции «Криминальные угрозы современности и стратегии антикриминальной безопасности личности, общества, государства» посвященной памяти и приуроченной к 85 летию академика Академии естественных наук РК, заслуженного деятеля науки и техники РК, доктора юридических наук, профессора Е.И. Каиржанова.

Издание адресовано широкой научной общественности, преподавателям и студентам высших учебных заведений, юристам-практикам.

Жауапты редактор: з.ғ.д., профессор Р.Е. Джансараева; редакция алкасы: з.ғ.к., доцент Г.М. Атаханова з.ғ.к., доцент М.К. Бисенова аға оқытушы М.Е. Акболатова.

PPP IN THE CONTEXT OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE



A.V. SOROCHENKO,
PhD in Law, the main specialist of
Public Procurement Regulation
Department of the Ministry of
economic development and trade
of Ukraine, (Kiev, Ukraine)

This article is devoted to the researching of basic peculiarities of PPP as a type of public management in Ukraine. The necessity of the Code in PPP legal relations adoption is substantiated. The system of public management in PPP is analyzed. The wide and narrow approaches to the understanding of the “public management” definition are learned. The international experience of public management of PPP legal relations is analyzed (in particular, in such countries as the USA, Saudi Arabia, and others). It is proved that Ukraine needs to improve economic ways of financing public-private partnership projects by means of attracting sponsors, international banks and other institutions in order to achieve the best “value for money” effect.

Keywords: public-private partnership; public management; investment policy; aim; international experience; financial institutions; development.

Introduction

Public-private partnership (PPP) relationships are a necessity for the life of a modern society, in which the market principles of the economy must be combined with its social orientation, and therefore, be distinguished by a balanced combination of public and private interests in the person of their carriers – public and private partners as partners in the implementation socially necessary projects.¹

Currently, the PPP in the areas of infrastructure and networks, the provision of services and the provision of service-infrastructure and other public services is rapidly developing and of increasing interest in the world.²

Main goal of the research

The purpose of this study is to substantiate the thesis on special legal regulation of public-private partnership (PPP) as a kind of public management.

Presentation of the basic research

According to A. Rodin, "in most countries of the world, economic development is

© A.V. Sorochenko, 2019

¹Вінник О.М. Інституційна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання. URL: (02.01.2019).

²Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М., 2012. – 560 с. – С. 28.

characterized by the search for new forms and methods of public administration and regulation. Increasing the value of the private sector in the development of industry complexes reflects a new concept of the role of the state in the economy".³

G. Atamanchuk believes that public administration is a practical, organizing and regulating influence of the state (through the system of its structures) on the social and private life of people in order to organize, preserve or transform it, based on its power.⁴ V. Martynenko determines that public administration is a process of authoritarian governance through the formation and implementation of a system of state executive bodies at all levels of the administrative-territorial division of the country, which uses a set of methods, mechanisms, methods of power influence on society.⁵

Public administration in the broad sense is a collection of all activities of the state, realized in the functioning of the organs of all branches of government and aimed at regulating social relations. Speaking about the broad understanding of public administration, it must be said that it covers activities:

- a) executive bodies – at the expense of implementation of executive and regulatory activity aimed at implementation of the requirements of the norms of laws;
- b) bodies of legislative and judicial power – at the expense of lawmaking activity and administration of justice;
- c) other state bodies which do not belong to certain branches of power – the Public Prosecutor's Office, the Central Election Commission, the National Bank, etc.;
- d) non-state bodies (local self-government bodies, public organizations) in the course of the implementation of their powers delegated by the state.

Public administration in the narrow sense – is the executive and administrative activities of executive bodies and other bodies, in terms of their implementation of executive and administrative functions. It should be noted that along with executive bodies, for which the executive-administrative activity is the main one (that is why the said bodies are the "core" of the state administration in the narrow sense), the state administration in its part also implements other bodies and officials (the President of Ukraine, public prosecutor's office, non-state bodies while exercising delegated authority, etc.).

The peculiarity of this activity of other (non-executive) bodies, which allows a clear distinction between broad and narrow understanding of state law, is as follows. Only part of the entire set of activities of state bodies, which has executive and administrative character, is an integral part of public administration (in its narrow sense). Moreover, such activities are not conducive to these bodies, it is secondary, auxiliary, internally organizational. It should be noted that in administrative law the narrow understanding of public administration is the main one, since such an approach allows qualitative analysis of the executive and regulatory

³Родин А.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.10 / РУДН. М., 2010. – 22 с. – С. 3.

⁴Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2006. – 584 с. – С. 33.

⁵Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць. Х.: Вид-во "ДокНаукаДержУпр", 2010. № 1. – С. 22.

activity of executive bodies (for which public administration is the main area of activity), as well as internally organizational activities within the framework of the functioning of other state organs.⁶

The special role of the PPP as a form of cooperation between the public carriers (state / Crimea / local government) and private (business representatives) interests also imposes specific requirements for the management of PPP, which has several components: regulatory regulation by the state; contractual and local (in the case of using the corporate / institutional form of PPP – in particular, through a share agreement); PPP management by its partners and external management (in terms of providing appropriate permits, approvals, monitoring compliance with the requirements of PPP / authorized bodies and their officials, imposing sanctions on violators of such requirements).

The purpose of state regulation of PPP is, first of all, the observance of three key principles:

1) ensuring the optimal use of the PPP's positive aspects, which are primarily in the implementation of guarantees for private partners and investors (both domestic and foreign) and adherence to forms of support from public authorities and local authorities.

2) In addition, the key feature of the PPP is the prevention of the occurrence of various negative phenomena in the field of economic competition (in particular, the economic concentration or concerted actions of economic entities in order to monopolize the market), as well as ensuring the effective use of the latter opportunities provided to them in accordance with the principle: "use it or lose it";

3) prevention of corruption offenses, in particular due to the fact that all the costs of the PPP project are transparent and open at the stage of analyzing the effectiveness of the project, as opposed to the traditional public procurement procedures defined by law;

4) Avoiding opportunities for private partners to abandon the opportunities provided by the PPP to implement the PPP project (first of all, the use of PPPs to satisfy, first of all, their own / private interests partner while ignoring public interests) [7, с. 128-129].

Public administration (in the broad sense) by the public-private partnership on the part of the state manifests itself in the four most important components:

a) regulatory legal regulation of relations, which arise when using such a form of cooperation between state authorities / local self-government bodies and private entrepreneurs;

b) planning (identification of socially necessary projects to be implemented in the form of PPP);

c) the current management of the PPP (in the form of granting appropriate permits, approval of PPP projects, their public, environmental expertise, etc.);

d) control over compliance by the PPP participants with the requirements and contractual obligations established by the legislation on the implementation of PPP projects.⁷

⁶Колесникова К. Співідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації // URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> (14.12.2018).

⁷Вінник О. М. Корпоративні і партнерські відносини: проблеми правового регулювання: монографія. К., 2010. – 166 с. – С. 129.

In the narrow sense, public administration in the field of PPP manifests itself first and foremost in the clear establishment of legislation on the guarantees of the proper implementation of the PPP project and on the clear delimitation of powers between public authorities / local authorities regarding the current management and control of the PPP project. Of particular significance in this case is the creation of a proper system of bodies with appropriate powers in the field of PPPs and the establishment of key provisions on the basic principles of their cooperation with the PPP-authorized body – the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine.⁸

Public administration, namely the state policy in the field of implementation of PPP projects, should primarily aim at the implementation of the PPP goal, in particular:

1) use of different forms, models, directions of PPP depending on the sphere of economic activity in which such partnership is applied (housing and communal services, transport, healthcare, education, sports, tourism, etc.);

2) conditions for the involvement of private investors in PPP projects, ready to invest and spend time on the implementation of PPP projects, while respecting public (state and regional) interests; It is envisaged that combining the efforts of the state and the territorial communities with private partners and their financial capabilities in the conditions of a fair distribution of profits and risks between them will enable to solve the above-mentioned problems.

3) depending on the choice of the industry in which the implementation of the PPP project at the planning stage should take place at the following stages:

– long-term perspective (more than 10 years): formation of conceptual foundations of industry development, predictability, forecasting and the most economic efficiency of tariff policy (where it is needed – housing and communal services, transport, etc.); transparent tender for the selection of a private PPP partner; taking into account the principles and objectives of such a partnership, the protection of property rights and the rights of shareholder partners and investor shareholders (using the corporate form of PPP).

At the same time, it should be noted that the mechanism of tariff formation plays an important role in ensuring the success of PPP projects, since it directly ensures the possibility of returning attracted private investments. In some spheres of the national economy, in fact, there is no market relations, and the tariff does not fulfill the function of the economic regulator. Utility tariffs in most regions of Ukraine do not cover the cost of services, in almost all tariffs there is no investment component that does not stimulate the company to operate efficiently and save energy. The inability of a PPP private partner to influence tariffs significantly complicates the return of invested investment funds. These problems, together with the absence of an effective compensatory mechanism for compensating differences in tariffs, do not allow enterprises to plan and implement measures to upgrade their equipment and networks;

– medium-term perspective (up to 10 years): identification of priority areas for attracting private investments into the relevant branch of the national economy, as well as

⁸Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затверджене постановою КМУ від 20.08.2014 № 459 // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF> (30.12.2018).

forms and means of providing budget support; definition of criteria on the basis of which budget support is issued; financial support of scientific activity, development of the regulatory framework and measures aimed at reforming the relevant economic sector; stimulating the attraction of private investments and loans from international financial organizations, implementation of pilot projects and dissemination of experience, creation of joint ventures for the implementation of projects of national importance.

So, the Kansas City community (U.S.) approved a plan for modernizing the Kansas City International Airport with a single terminal. The overwhelming majority of voters (75%) decided to build a new terminal based on the existing airport.

Expected cost of implementation of the mentioned project is about 1 billion USD, while the analysis of project effectiveness and assessment of possible risks was accompanied by environmental scandals and complaints about the ethics of the implementation of such a project.

The Infrastructure and Real Estate Team Edgemoor has been recommended by the KCI Selection Committee as the most cost effective partner for project financing, design and construction of a new universal terminal at Kansas City International Airport.⁹

The public partner also included an additional investor – Meridiam Infrastructure and a design and construction joint venture, consisting of Clark Construction Group, Clarkson Construction contractor located in Kansas City, and The Weitz Company. Skidmore, Owings & Merrill (SOM) will be the main designer, and the financial advisor will perform Project Finance Advisory Limited (PFAL). Edgemoor's choice took place after a multi-stage procurement process, which included individual filing with qualifications and funding, interviews and further questions put forward by the public partner to all applicants.

Interestingly, there is the PPP experience in Saudi Arabia, in particular the construction of the Acwa Power sewer collector. The total cost of a project of \$ 315 million will be financed by commercial bases distributed at a floating interest rate of \$ 167 million and a fixed rate of \$ 100 million. The remaining costs will be financed by the "Joint Stock" loan on the basis of the ratio of debt to equity of 85:15. An additional commercial redundancy fund has also been increased to finance any potential over-spending.¹⁰

The plans for anti-crisis actions and post-crisis recovery of the economy introduced in many countries of the world provide for the expansion of cooperation between the state in the form of public-private partnerships (PPP) and / or public-private partnerships in the form of public-private partnerships (PPP) and / private (PPP) partnership¹, which should become an effective mechanism for infrastructure development and provision of public services. The significant increase in the PPP in the world is due not only to the state's desire to attract private sector financial resources to address societal challenges of socio-economic development, but also the need to use complex organizational, managerial and production technologies.¹¹

⁹Kansas City to get US\$1 billion International Airport P 3 // URL: <http://www.infrappworld.com/news/megaproject-1045-kansas-city-to-get-us-1-billion-international-airport-p3> (15.12.2018).

¹⁰Acwa Power close on big desalination PPP project in Saudi Arabia // URL:<http://www.infrappworld.com/news/megaproject-1044-acwa-power-close-on-big-desalination-ppp-project-in-saudi-arabia> (15.12.2018).

¹¹Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні 2012-2017 роки // URL: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPP-Development-Concept-2012-2017.pdf> (17.12.2018).

The importance of PPPs as a mechanism for socio – economic development of the country is evidenced by numerous conceptual, programmatic, normative and methodological documents, both national and international: declarations of the G202 summits aimed at developing anti-crisis measures; special laws and other normative acts on PPP, PPP concepts and programs.

Implementation of state policy in the field of PPP is characterized by inconsistency, lack of systematic steps towards the formation of PPP conditions, unclear definition of the functions of state authorities involved in the development of PPP, ineffective coordination of the activities of the relevant state authorities. In pursuance of the strategic objectives of the Program of Economic Reforms for 2010-2014, state and local documents on the socio-economic development of the country contain references to the importance of the implementation of the PPP, but there is no consistency between the mechanisms and instruments of public administration in this area. The development of individual forms of cooperation is carried out independently by various state and local authorities without sufficient coordination and compliance with the requirements of the Law.

Another problem of the lack of effective interaction between the public and private sectors of the economy is the low level of institutional capacity of public authorities and the private sector to implement public-private partnerships.

The institutional capacity of public authorities and the private sector to implement PPPs in Ukraine is characterized by low level of interpersonal trust, citizens' confidence in state authorities, public and political organizations, inadequate ideology of partnership in society, underestimation by experts of state authorities and local self-government of PPP projects' potential, lack of awareness society in the benefits and risks of applying PPP mechanisms, insufficient staffing of central authorities and that local self-government experts in the field of PPP, insufficient level of financing of the real sector of the economy.

The relationship between the state and business in Ukraine is characterized by numerous problems in such areas of public administration as licensing and obtaining permits, land allocation, protection of investors' property rights, and resolution of commercial disputes. The low level of transparency in budget relations complicates the attraction of domestic and foreign investments in the development of national economy infrastructure and the provision of public services on the basis of PPP.

The contradictory and inconsistent legal and regulatory framework of public-private partnership relations is the subject of a separate thorough scientific research.

Conclusions

Taking into consideration all mentioned above, Ukrainian legislation in the field of PPP should be improved by means of:

1) improvement of the regulatory framework of PPP relations: development of a Code of Relations in the field of public-private partnership, which will include provisions, in particular regarding the forms, models, areas of the PPP, the authorized state bodies (state bodies and local self-government bodies) regarding the implementation of the state PPP policy, provisions for performance analysis and evaluation of PPP projects and public investment projects, etc. We agree with the view that the Government of Ukraine should

consider legislative reform of all legal instruments - general and sectoral – related to the planning, evaluation and approval of public investment projects, whether they are funded by public authorities or local authorities, or on their behalf, private institutions in the form of concessions and public-private partnerships;

2) activation of development institutes in the public-private partnership management system in Ukraine: in order to increase the effectiveness of the PPP system, the state should build relations with international development institutions and more actively formulate national development institutes whose activities should be oriented towards the achievement of the priorities of innovation of the economy with the use of modern approaches to risk management. Implementation of development institutes should be carried out in compliance with the requirements of financial stability, diversification of resources and reduction of investment risks, exclusion of administrative influence and risks of corruption.

The role of financial development institutions (universal and specialized development banks, export-import banks, state venture and leasing companies, innovation funds, funds and regional development agencies, etc.) will be in the financial, consulting and information support of PPP projects. Non-financial development institutions (technology parks, industrial parks, business incubators, techno-implementing industrial production and tourist and recreational special economic zones, research centers, technology transfer centers, subcontracting, design development, energy conservation, etc.) will promote the development of business infrastructure within the framework of PPP, raising the skills of civil servants, introducing PPP issues into academic training programs for public administration and local self-government ernment, organize workshops, seminars, round tables for the PPP;

3) Improving the investment climate and entrepreneurship environment in the context of the development of public-private partnership in Ukraine: further development of PPP in Ukraine will be largely determined by the favorable investment climate and business conditions. Improving entrepreneurship and attracting private investment in PPP projects requires:

- increase transparency of the licensing system and reduce bureaucratic barriers;
- streamlining procedures for inspections and technical regulation (standardization and certification);
- simplification of procedures for registration of property;
- creation of favorable conditions for use of land plots within the framework of PPP projects;
- ensuring transparency in the relations of private and public partners in the preparation and implementation of the PPP project;
- focusing the state on the implementation of PPP projects and the formation of effective feedback in the relations between the state and the private sector;

4) improvement of cooperation between state (local) authorities and civil society institutions in implementing public-private partnership projects in Ukraine: the development of PPP relations will require intensification of community participation in the preparation and implementation of PPP projects at the state and local levels. In this context,

it is necessary to develop mechanisms for interaction of government bodies with civil society institutions in order to engage the community on a permanent basis before discussing, examining and monitoring the implementation of PPP projects;

5) Improvement of financing mechanisms for public-private partnership projects in Ukraine: improvement of financing mechanisms for PPP projects should include increasing the efficiency of using budget funds, increasing the involvement of development institutes in PPP projects, expanding tools for long-term project financing, etc. Budgetary financing of PPP projects and public participation in PPP projects should be based on the principles of medium – and long-term programmatic planning and programmatic and project financing.

Public financial support for PPP should include:

- direct financial support through subsidies; reimbursement of construction costs, participation in a tender, major repairs; investment in authorized capital;
- use of tax levers to stimulate investment, introduction of mechanisms of state credit and insurance of import of investment equipment;
- reimbursement of fees for services provided to consumers through the state budget; provision of loan guarantees, reimbursement of losses due to exchange rate fluctuations, obligations to purchase products;
- use of modern market instruments of financing (securities).

Prospects for further research. Currently, the PPP in the areas of infrastructure networks and the provision of service-infrastructure and other public services is rapidly evolving and of growing interest in the world. However, the lack of a thorough scientific study of the peculiarities of implementing a specific PPP project significantly slows down this development.

Taking into account the above, the scientific study of the issues covered in this article allows us to confirm the urgency and practical necessity of writing scientific papers on PPP topics.

А.В. Сороченко: Украинадағы жария басқару мәнмәтініндегі мемлекеттік-жекешелік әріптестік.

Украинадағы жария басқарудың түрі ретіндегі мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің (МЖӘ) негізгі ерекшеліктері зерттеледі. МЖӘ саласындағы құқықтық қатынастардың Украиналық кодексінің заңнамалық бекіту қажеттігі негізделеді. МЖӘ саласындағы құқықтық қатынастарды мемлекеттік басқару жүйесі, «жария басқаруды» түйсінудегі кең және тар ұстанымдар талданады. МЖӘ құқықтық қатынастарын мемлекеттік басқарудың халықаралық тәжірибесі (атап айтқанда, АҚШ, Сауд Аравиясы және т.б. елдердің) қарастырылады. «Баға мен сапа ара қатынасында» ең тиімді нәтижеге қол жеткізу үшін демеушілерді, халықаралық банктерді және өзге де мекемелерді тарту жолымен Украинада мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын қаржыландырудың экономикалық тәсілдерін жетілдіру қажеттігі көрсетіледі.

Тірек сөздер: мемлекеттік-жекешелік әріптестік; жария басқару; инвестициялық саясат; мақсат; халықаралық тәжірибе; қаржылық ұйымдар; даму.

А.В. Сороченко: Государственно-частное партнерство в контексте публичного управления в Украине.

Исследуются основные особенности государственно-частного партнерства (ГЧП) как вида публичного управления в Украине. Обоснована необходимость законодательного утверждения Кодекса Украины в сфере правоотношений ГЧП. Анализируется система государственного управления правоотношениями в сфере ГЧП, широкий и узкий подходы к пониманию определения «публичного управления». Анализируется международный опыт государственного управления правоотношениями ГЧП (в частности, в таких странах, как США, Саудовская Аравия и др.). Показано, что Украине необходимо улучшить экономические способы финансирования проектов государственно-частного партнерства путем привлечения спонсоров, международных банков и других учреждений для достижения наилучшего эффекта «соотношение цены и качества».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; публичное управление; инвестиционная политика; цель; международный опыт; финансовые организации; развитие.

Библиография:

1. Вінник О.М. Інституційна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання // URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/10846>.
2. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. М., 2012. – 560 с.
3. Родин А.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.10 / РУДН. М., 2010. – 22 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
5. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць. Х.: Вид-во "ДокНаук-ДержУпр", 2010. № 1. С. 16-22.
6. Колесникова К. Співідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації // URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
7. Вінник О.М. Корпоративні і партнерські відносини: проблеми правового регулювання: монографія. К., 2010. – 166 с.

References (transliterated):

1. Vinnik O.M. Institucijna forma derzhavno-privatnogo partnerstva: problemi pravovogo reguluvannya // URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/10846>.
2. Sazonov V.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty / Kafedra administrativnogo i

finansovogo prava Rossijskogo universiteta družby narodov / Predisl. d.yu.n., prof. A.B. Zelencova. M., 2012. – 560 s.

3. Rodin A.A. Vzaimodejstvie mezhdunarodnogo i vnutrigosudarstvennogo prava v pravovom regulirovanii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: Avtoref. dis. ... kand. yuridich. nauk: 12.00.10/RUDN. M., 2010. – 22 s.

4. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: kurs lekcij, 4-e izd., dop. M.: Omega-L, 2006. – 584 s.

5. Martinenko V.M. Demokratiche vryaduvannya: problemi teorii ta praktiki // Publichne upravlinnya: teoriya ta praktika: Zb.nauk.prac'. H.: Vid-vo "DokNauk-DerzhUpr", 2010. № 1. S. 16-22.

6. Kolesnikova K. Spividnoshennya derzhavnogo upravlinnya ta publichnogo administruvannya u procesi suspil'noï transformacii // URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>

7. Vinnik O.M. Korporativni i partners'ki vidnosini: problemi pravovogo reguluyvannya: monografiya. K., 2010. – 166 s.



НОВЫЕ КНИГИ

Мониторинг законодательства о юридических лицах: теория и практика применения: Научное издание / Под ред. Ж.У. Тлембаевой. Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 198 с.

ISBN 978-601-7366-48-3

Настоящее издание посвящено содержанию и результатам правового мониторинга законодательства Республики Казахстан о юридических лицах, проблемам его оценки и эффективности. Основным источником проведенного исследования послужили результаты анализа законодательных актов, проведенных сотрудниками Института законодательства Республики Казахстан в рамках правового мониторинга, направленных в соответствующие государственные органы для учета при подготовке проектов нормативных правовых актов. В издании затрагиваются такие актуальные правовые проблемы, как классификация юридических лиц, правовое регулирование организационно-правовых форм юридических лица, правовое регулирование корпоративных отношений. В работе дается анализ проблем законодательства о юридических лицах и сформулированы предложения, направленные на его совершенствование.

Издание адресовано сотрудникам государственных органов, научным работникам, практикующим юристам, преподавателям, докторантам, магистрантам, студентам юридических вузов и факультетов.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОМЕНТЫ



С.И. МИНЧЕНКО,
Первый проректор по учебно-методической и научной работе Национальной академии прокуратуры Украины, д.ю.н., старший научный сотрудник, реабилитированный д.ю.н. (Республика Польша), (г. Киев, Украина)

Статья посвящена анализу концепции к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства». Автор обращает внимание на его полезность после некоторых доработок и дает свои рекомендации. Отмечается позитивность декриминализации мелкого хищения, возможность конфискации имущества также и при назначении наказания условно и т.д. Делается анализ ужесточения уголовного законодательства, а именно дополнительного наказания в виде пожизненного лишения права на занятие педагогических должностей и должностей, связанных с работой с несовершеннолетними, исследование новой редакции ст. 79 УК РК «Судимость», предлагается предусмотреть обязанность лица, осуществляющего досудебное расследование, незамедлительно выносить постановление о признании лица потерпевшим с момента установления достаточных данных, свидетельствующих о причинении уголовным правонарушением морального, физического или имущественного вреда, ввести норму о возможности оставления заявления, сообщения без регистрации в ЕРДР в определенных случаях и т.д.

Ключевые слова: декриминализация мелких хищений, цена преступности, конфискации, освобождение от уголовной ответственности, судимость, гуманизация национального законодательства, досудебное расследование, возмещение имущественного вреда.

В целом необходимо отметить, что законопроект полезный и достойный, после некоторых доработок, к дальнейшему продвижению по пути правотворчества.

Среди самых позитивных введений следует отметить декриминализацию ряда правонарушений, в частности, мелкого хищения. Многолетний опыт других стран подсказывает, что противодействие этим действиям уголовно-правовыми средствами неоправданно, и только усиливает криминальность маргинальных лиц, приводя их к устойчивому преступному поведению. Но оценки этого вопроса среди кримина-

листов не однозначны.¹

В то же время наряду с гуманизацией и декриминализацией, которые сами по себе благотворно сказываются на цене преступности, потенциал возможного снижения цены девиантности в предлагаемых нововведениях не раскрыт в той мере, в какой это могло бы быть. Цена преступности предполагает прямые и косвенные расходы общества на преступность. В этом вопросе криминология доселе не определилась в полной мере.² Так, прямые расходы связаны с потерями от совершённых преступлений, и издержками на средства защиты. Эти расходы оцениваются однозначно, как вредные для экономики и общества. Но такая оценка не может быть столь однозначной. Например, отмечается, что производство охранных систем отвлекает средства от экономики, в частности, сельскохозяйственной продукции, другой техники. Однако по этому критерию с экономической точки зрения нельзя без сомнений говорить о снижении экономики, ведь охранные товары и услуги создаются, а исследований, которые доказывали бы, что это вредно для экономики не производилось. Кроме того, дефицита в товарах и услугах в современном обществе не наблюдается, а есть проблема ресурсов и их стоимости для экономики. Возможно, что с точки зрения ресурсов и можно было бы посмотреть на этот вопрос, но известно, что современные возможности дают так называемые «сплит-системы», когда производится продукция двойного назначения, выполняющая и охранную, и иную полезную функцию. В конце концов, замки нужны не только от преступников, но и для обеспечения приватности. Понятно, что уголовное законодательство нацелено именно на тот сегмент расходов, которые связаны с устранением последствий преступлений, а общая превенция имеет некий скрытый потенциал для предотвращения ущерба, который по разным оценкам составляет от 0,3% до 95%.³ В этом смысле уголовно-процессуальное законодательство может предусматривать механизмы по сокращению цены на процессуальные процедуры, которые составляют около 21% расходов, положенных на противодействие преступности. Усовершенствованные механизмы,

¹Кайбжанов М.Ж. Предупреждение краж в Республике Казахстан: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2018. С. 9–10; Назарова Н.Л. Мелкие хищения чужого имущества в России: Вопросы правовой квалификации и профилактики в современный период: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2000. С. 19; Игонина Г.В. Отдельные аспекты обоснованности криминализации мелкого хищения // Современный ученый. 2017, № 6. С. 335; Волженкин Б. Мелкое хищение чужого имущества // Уголовное право. 2002, № 4. С. 11.

²Мельничук Т.В. Показник ціни злочинності в зарубіжній кримінології // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького складу, 16–17 травня 2013 р., м. Одеса. Т. 2. / відп. Ред. д-р юрид. наук В.М. Дрьомін / Національний університет «Одеська юридична академія». О.: Фенікс, 2013. Том 2. С. 387–388; Сметаніна Н.В. Наукові підходи до теорії злочинності у сучасній українській кримінології: монографія; за заг. ред. В.В. Голіни. Харків: Право, 2016. С. 144–147; Бандурка О. Методологічні засади визначення вартості злочину щодо пересічної особи // Право України. 2001, № 4. С. 93–97.

³Robinson P. Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation // Oxford Journal of Legal Studies. 2004, Vol. 24, No. 2. P. 173–175.

связанные с примирением с потерпевшим, сотрудничеством с органом досудебного расследования и т.д. для снижения цены преступности вносят свою лепту. Однако в законопроектной работе не предоставлено финансового документа, который бы отражал прогноз возможного снижения расходов на преступность в этой части.

До 60% расходов на преступность связаны с финансированием работы полицейских органов.⁴ Декриминализация уменьшит расходы на досудебное расследование и судебные издержки, однако, останутся расходы на административную юстицию, и такое понижение цены предполагается, но не известна разница в такой цене. Возможно, административные процедуры будут несущественно отличаться по цене в сравнении с уголовными, учитывая возможное увеличение числа регистрируемых административных правонарушений, исходя из феномена искусственной латентности преступности. Впрочем, расходы перекрываются за счёт издержек уголовно-исполнительной системы, и сокращения возможного уголовно-правового рецидива.

Цена преступности включает также потенциал утраченных возможностей. Они, в частности, связаны с незанятостью делинквентов. Предлагаемые изменения в уголовное законодательство, связанные с пожизненным ограничением права занимать определённые должности выглядят гуманно по отношению к социальному здоровью подрастающего поколения, но они предполагают, что педагог, который совершил общеуголовное преступление, и пожизненно ограничен в праве, должен будет получать другое образование, или переходить на низкоквалифицированную работу, всё это время он будет ограничен или исключен из сектора экономически активного населения. Это будет создавать дополнительные риски в его дальнейшей криминализации, и из случайного преступника велика вероятность перехода в привычные или профессиональные преступники.

Представляется, что издержки на цену риска для жизни и здоровья, которые делают потенциальную жертву преступления менее эффективным социально-экономическим субъектом, уменьшить уголовно-правовыми средствами невозможно, поскольку этот вопрос зависит от информационной политики и нагнетания так называемой «моральной паники».

Что же касается расходов, связанных с трансфертными расходами на преступность, доля которых в цене преступности изрядна, то тут криминология даёт не столь однозначные оценки. С одной стороны, уменьшение перехода легальных средств в нелегальную сферу, а в этом смысле новеллы законодательства тоже вносят определённые коррективы, должно оцениваться положительно. С другой стороны, с экономической точки зрения теневые доходы также задействованы в экономике, хотя они и не подконтрольны государству. Таким образом в этом вопросе делать поспешные выводы пока что не целесообразно.

Ряд нововведений устраняет коллизии между уголовно-правовыми нормами, что способствует оздоровлению правоприменительной практики в соответствующих сферах уголовно-правовых отношений.

⁴Мельничук Т.В. Економіко-кримінологічний аналіз ціни злочинності // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Серія Право. Випуск 21. Частина 1. Том 3. С. 65.

Но наряду со смягчением уголовного законодательства, прослеживается и известное ужесточение. Это относится к дополнительному наказанию в виде пожизненного лишения права на занятие педагогических должностей и должностей, связанных с работой с несовершеннолетними. Так, в частности, очевидно противоречие в подходе к этому вопросу и общим положением, которое остаётся в УК РК. В предлагаемой редакции ст. 50 УК РК «Лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью» за совершение преступлений против личности, за исключением статей 101–104, 107–109, 111–115, 119, 127, 129–131 настоящего Кодекса, против семьи и несовершеннолетних, за исключением статей 136–139, 141, 142 настоящего Кодекса, против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина, за исключением статей 145, 147–159 настоящего Кодекса, против мира и безопасности человечества, за исключением статьи 167 настоящего Кодекса, против основ конституционного строя и безопасности государства, за исключением статей 183, 185, 186 настоящего Кодекса, против общественной безопасности и общественного порядка, за исключением статей 273–292, 293 (частей первой и второй), 294, 295 настоящего Кодекса, против здоровья населения и нравственности, за исключением статей 301, 303–307 настоящего Кодекса, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, назначается обязательно и состоит в пожизненном запрете занимать педагогические должности и должности, связанные с работой с несовершеннолетними. Соответствующие ограничения дублируются в ст. 26 ТК РК «Запреты и ограничения на заключение трудового договора и трудоустройство».

Указанный подход означает, что лицо пожизненно лишается определённого права за совершение тяжких и особо тяжких умышленных преступлений, не образующих так называемых «привилегированных составов», исключение составил лишь состав, предусмотренный ст. 100 УК РК. Даже убийца двух людей, если ему не назначено пожизненное лишение свободы, а, скажем, 20-ть лет лишения свободы, после погашения судимости не ограничивается в иных правах, кроме, как права на занятие педагогических должностей и должностей, связанных с работой с несовершеннолетними. В таком случае, законодателю, чтобы соблюсти паритет, следует ограничивать пожизненно право занимать должности на государственной службе, судьи не только за коррупционные преступления, но и большую часть тех преступлений, которые упоминаются в новой редакции п. 2 ч. 2 ст. 50 УК РК, ибо в чём нравственное превосходство человека, убившего когда-то другого человека, осуществлять правосудие, но не иметь права воспитывать, учить, лечить детей в детских и медицинских учреждениях? Очевидно, что здесь присутствует противоречивое отношение к личности преступника применительно к сходным по ценности сферам общественных отношений.

Впрочем, опыт разных стран допускает пожизненное лишение определённых прав посредством уголовных наказаний и так называемых «мер безопасности и исправления». Однако пожизненное лишение вряд ли следует ассоциировать с исправлением, поскольку не предполагается ожидание желаемого результата. Здесь кара чистой воды. Но вот на роль мер безопасности такое средство вполне претенду-

ет. Ирония в том, что мера безопасности, являясь не наказанием, клеймит человека навек, а вот наказание нет. Опыт пожизненного лишения некоего права можно увидеть в уголовном праве ФРГ. Запрещение заниматься определенной профессиональной деятельностью в ФРГ (§ 70) может быть назначено навсегда, если можно ожидать, что максимальный установленный законом срок для предотвращения исходящей от лица опасности является недостаточным, то есть на основании оценочного суждения.⁵

Но всё же в большинстве государств не склонны назначать меры безопасности пожизненно. Разве, что некоторые ограничения, которые по сроку своего исполнения предполагают некоторое время до наступления события. Это, например, лишение родительской и опекунской власти, которая сама длится не вечно, а до достижения ребёнком совершеннолетия. Так, по уголовному законодательству Швейцарии, если кто-либо нарушает свои родительские или опекунские, или попечительские обязанности совершением преступления или проступка, за который ему назначается наказание в виде лишения свободы, то судья может лишить его родительской или опекунской, либо попечительской власти и объявить его неспособным осуществлять родительскую власть или быть опекуном, или попечителем (ст. 53).⁶ Тем не менее, в большинстве стран, даже, учитывая естественные границы некоторых ограничений в правах, они ограничены во времени в законодательстве. В уголовном законодательстве Республики Польша уголовно-правовыми мерами являются лишение публичных прав, запрещение занимать определенную должность, исполнять определенную профессию или заниматься определенной хозяйственной деятельностью, запрещение управлять средствами передвижения, но они устанавливаются в пределах от 1 года до 10 лет (статьи 39, 43 Уголовного кодекса Республики Польша).⁷ В Испании лишение права на занятие определенным видом деятельности представляет собой лишение всех почестей и должностей, которые занимает осужденный. Кроме того, в течение срока действия приговора, осужденный не может получать такие же или какие-либо другие, назначаться на определенные должности. Однако эта мера может длиться от шести месяцев до двадцати лет (ст. 40, ст. 42 Уголовного кодекса Испании).⁸

Следует подчеркнуть инициативу законодателей урегулировать вопрос возмещения имущественного вреда. Так, вопросы исполнения постановлений судов о производстве выплат в возмещение имущественного вреда, причиненного уголовным правонарушением, регламентируются нормативными правовыми актами Министер-

⁵ Уголовный кодекс ФРГ / Пер. с нем. М.: Издательство “Зерцало”, 2000. С. 47–48.

⁶ Уголовный кодекс Швейцарии / Научное редактирование, предисловие и перевод с немецкого канд. юрид. наук А.В. Серебренниковой. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С. 114.

⁷ Kodeks karny Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 1997 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/O/D19970553.pdf> (март 2019); Stefański R. Środek karny pozbawienia praw rodzicielskich lub opiekuńczych w świetle projektu nowelizacji kodeksu karnego // Prokuratura i Prawo. 2007, No 11. – S. 113–123.

⁸ Уголовный кодекс Испании. Под ред. и с предисл. д-ра юрид. наук, проф. Н.Ф. Кузнецовой и д-ра юрид. наук, проф. Ф.М. Решетникова. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998. С. 24.

ства финансов. Необходимо скорректировать ссылку в ч. 5 ст. 40 УПК об исполнении таких постановлений в соответствии с нормами законодательства Республики Казахстан. Безусловно, указанные изменения усилят механизм реализации заданий уголовного судопроизводства в части охраны и обеспечения прав людей, пострадавших от уголовных правонарушений.

Предложение предусмотреть возможность конфискации имущества также и при назначении наказания условно в соответствии со ст. 63 УК РК в целом оправдано, если принять во внимание понимание конфискации имущества, представленного в УК РК. Дело в том, что эта конфискация представляет собой то, что в советском праве считалось специальной конфискацией, а в западной правовой традиции и международном праве – реституцией. В таком случае, вполне разумно было бы исключить модальность – «могут быть назначены», а предусмотреть обязательную конфискацию, поскольку имущество, которое является предметом преступления, или приращением от имущества, добытого преступным путём подлежит обязательному принудительному изъятию, и не является лишением права собственности человека, поскольку право собственности не возникает на имущество, добытое преступным путём.

Нужно отметить ограниченный подход к предложению новой редакции ст. 68 УК РК «Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением». В ней устанавливается ограничение такого освобождения для лиц, совершивших преступления по неосторожности, повлекшие смерть человека либо смерть двух и более лиц, за исключением случая совершения дорожно-транспортного происшествия, повлекшего по неосторожности смерть его близких родственников (п. 3). В то же время, вполне реальны ситуации, когда человек, управляя источником повышенной опасности, например, монтажным краном на стройке и т.п., причиняет смерть человеку по неосторожности, но это не дорожно-транспортное происшествие. Такой виновник не сможет быть освобождён от уголовной ответственности в связи с примирением, хотя по сути его преступление не отличается от случая совершения дорожно-транспортного происшествия, повлекшего по неосторожности смерть. Это проявление не одинакового подхода к сходным ситуациям, что влияет на права и свободы человека и гражданина.

И последнее, что я хотел бы отметить. Новая редакция ст. 79 УК РК «Судимость», предполагает, что погашение или снятие судимости аннулирует все уголовно-правовые последствия, предусмотренные УК РК, за исключением ограничений, установленных назначенным пожизненно дополнительным видом наказания. Но в таком случае нарушается само понимание судимости, поскольку, если остаётся какое-либо ограничение, наложенное в рамках уголовно-правовых отношений, то судимость остаётся до того момента, пока оно не будет снято. В таком случае судимость длится пожизненно, как пожизненно сие ограничение, ибо ограничение должно существовать в рамках правоотношений, а поскольку оно установлено в уголовно-правовых отношениях, оно длится пока эти отношения существуют. А это означает, что редакция ст. 79 УК РК сформулирована не корректно.

Кроме вышесказанного, изучение проекта Закона Республики Казахстан «О

внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства» позволяет сделать некоторые выводы, а также внести определенные предложения, основанные на практике применения норм права, в частности уголовного процессуального права Украины.

Необходимо отметить, что в условиях современности права человека имеют приоритетное значение для любого правового государства. Именно поэтому законодатель прилагает усилия для гуманизации национального законодательства и его усовершенствования. Указанный законопроект направлен именно на совершенствование уголовно-правовой политики, а также на устранение существующих внутренних противоречий и пробелов в уголовном и уголовно-процессуальном законах.

Кроме того, положительным обстоятельством является то, что предложенные изменения базируются на актуальной практике применения определенных положений. Таким образом происходит некая синхронизация практических потребностей и закрепленных правовых норм, которые их регулируют.

Помимо прочего предлагаемые изменения, в своей большей части, направлены на повышение уровня защиты граждан в уголовном процессе, усиление защиты прав потерпевших, расширение прав лиц, имеющих непосредственное отношение к определенному уголовному делу, изменение разночтений и устранение правовых коллизий, возникших в следствии неодинакового регулирования определенных ситуаций нормами уголовного и уголовно-процессуального права.

В сфере вышеуказанного необходимо обратить внимание на некоторые предложения, связанные с изменениями в УПК, указанные в законопроекте. Так, в целях усиления защиты прав потерпевших предлагается предусмотреть обязанность лица, осуществляющего досудебное расследование, незамедлительно выносить постановление о признании лица потерпевшим с момента установления достаточных данных, свидетельствующих о причинении уголовным правонарушением морального, физического или имущественного вреда. Помимо этого, рекомендуется предусмотреть необходимость ознакомить такого потерпевшего с его правами и обязанностями. В уголовном процессуальном законодательстве Украины это реализуется путем предоставления потерпевшему памятки о его правах и обязанностях. Цель вручения памятки состоит в документальном подтверждении разъяснения прав и обязанностей потерпевшего.⁹

В законопроекте указывается, что следует исключить обязанность письменного извещения о принятом решении лицом, осуществляющим досудебное расследование, лиц или организаций, по заявлениям которых начаты досудебные расследования, если последние не являются потерпевшими. Указанное предложение, на наш взгляд, является нецелесообразным, поскольку каждое лицо, имеющее правовое отношение к тому или иному уголовному делу, имеет процессуальный статус, включающий спектр прав и обязанностей. В УПК Украины предусмотрено право

⁹Абламський С.Є. Захист прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному провадженні: монографія / За заг. ред. д.ю.н., проф. О.О. Юхна. Харків: Панов, 2015. С. 96.

заявителя получать информацию об окончании досудебного расследования, что также предлагается рассмотреть, как возможный вариант в данном законопроекте.

В целях упрощения уголовного процесса и установления дополнительного «фильтра», исключающего необходимость осуществления полноценного расследования, предлагается ввести норму о возможности оставления заявления, сообщения без регистрации в ЕРДР в случаях, когда в результате первых неотложных следственных действий установлено отсутствие события либо состава уголовного правонарушения. С практической точки зрения такая норма может оказаться процессуально неэффективной, поскольку в большинстве случаев для того, чтоб исключить отсутствие события либо состава уголовного правонарушения, необходимо провести ряд следственных действий, а это, в свою очередь, требует внесения ведомостей в ЕРДР. Например, в Украине, хотя и упразднен институт доследственной проверки, все равно сохраняется «процессуальный фильтр», который в определенной степени позволяет избежать обязательности регистрации в ЕРДР всех без исключения обращений, которые, по утверждению заявителя, касаются сферы уголовных процессуальных отношений.¹⁰ В связи с этим, необходимо детализировать подобное предложение, дабы оно не было фиктивным.

Таким образом, с учетом указанных рекомендаций, данный законопроект отображает поставленные перед ним цели и способствует общей тенденции к гуманизации уголовно-процессуального законодательства.

С.И. Минченко: Қазақстан Республикасының қылмыстық және қылмыстық-процестік заңнамасын жетілдіру: тұжырымдамалық тұстары.

Мақала «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қылмыстық және қылмыстық-процестік заңнаманы жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңы жобасының тұжырымдамасын талдауға арналған. Автор жекелеген түзетулерден соң оның пайдалылығына назар аударады және өзінің ұсыныстарын береді. Ұсақ-түйек жымқыруды қылмыссыздандыруға, жазаны шартты түрде тағайындаған жағдайларда да мүлікті тәркілеу мүмкіндігіне және т.б. оң баға береді. Қылмыстық заңнаманы қаталдату бағыты, атап айтқанда, педагогикалық лауазымдарды және кәметке толмағандармен жұмыс істеумен байланысты лауазымдарды атқаруға өмір бойына тыйым салу түріндегі қосымша жаза талданады, ҚР ҚК-нің «Сотталғандық» туралы 79-бабының жаңа редакциясы қарастырылады, сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын адамның қылмыстық құқық бұзушылықпен моральдық, тәни немесе мүліктік зиян келтірілгендігі туралы жеткілікті мәліметтер анықталған сәттен бастап дереу тұлғаны жәбірленуші деп тану туралы қаулы шығару міндетін көздеу, белгілі бір жағдайларда арыздар мен хабарламаларды СДТБТ-да тіркеусіз қалдыру мүмкіндігі туралы норманы енгізу және т.б. ұсынылады.

Тірек сөздер: ұсақ-түйек жымқыруды қылмыссыздандыру, қылмыстылық бағасы, тәркілеу, қылмыстық жауаптылықтан босату, сотталғандық, ұлттық

¹⁰Дрозд В. Окремі питання регламентації початку досудового розслідування в умовах проведення правової реформи // Підприємництво, господарство і право. 2017, № 12. С. 269.

заңнаманы ізгіліктендіру, сотқа дейінгі тергеп-тексеру, мүліктік зиянды қалпына келтіру.

S. Minchenko: On the concept of the draft Law of the Republic of Kazakhstan «On amendments and additions to certain legislative acts of the Republic of Kazakhstan on improving criminal and criminal procedure legislation».

The article is devoted to the analysis of the concept to the draft Law of the Republic of Kazakhstan «On amendments and additions to certain legislative acts of the Republic of Kazakhstan on improving criminal and criminal procedure legislation» The author draws attention to its usefulness after some improvements and gives his recommendations. Positive decriminalization of petty theft, the possibility of confiscation of property, also in the case of sentencing, etc., is noted. Tightening criminal legislation, namely, an additional penalty in the form of life deprivation of the right to occupy teaching positions and positions related to work with minors is being made. The new edition of Art. 79 of the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan “Conviction” has been studied. Finally, it is proposed to provide for the obligation of the person conducting the pre-trial investigation to immediately decide on the recognition of the person as a victim from the moment of establishing sufficient evidence of the criminal, moral, physical or property damage, to introduce a rule about the possibility of leaving a statement, registration in ERDR in certain cases, etc.

Keywords: decriminalization of petty theft, the price of crime, confiscation, exemption from criminal liability, conviction, humanization of national legislation, pre-trial investigation, compensation for property damage.

Библиография:

1. Кайбжанов М.Ж. Предупреждение краж в Республике Казахстан: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2018. – 33 с.

2. Назарова Н.Л. Мелкие хищения чужого имущества в России: Вопросы правовой квалификации и профилактики в современный период: автореф. дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2000. – 23 с.

3. Игонина Г.В. Отдельные аспекты обоснованности криминализации мелкого хищения // Современный ученый. 2017, № 6. – С. 334–337.

4. Волженкин Б. Мелкое хищение чужого имущества // Уголовное право. 2002, № 4. – С. 6–11.

5. Мельничук Т.В. Показник ціни злочинності в зарубіжній кримінології // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького складу, 16–17 травня 2013 р., м. Одеса. Т. 2. / відп. Ред. д-р юрид. наук В.М. Дрьомін / Національний університет «Одеська юридична академія». О.: Фенікс, 2013. Том 2. – С. 385–388.

6. Сметаніна Н.В. Наукові підходи до теорії злочинності у сучасній українській кримінології: монографія; за заг. ред. В.В. Голіни. Харків: Право, 2016. – 192 с.

7. Бандурка О. Методологічні засади визначення вартості злочину щодо пересічної особи // Право України. 2001, № 4. – С. 93–97.

8. Robinson P. Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation // Oxford Journal of Legal Studies. 2004, Vol. 24, No. 2. – P. 173–205.
9. Мельничук Т.В. Економіко-кримінологічний аналіз ціни злочинності // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013. Серія Право. Випуск 21. Частина 1. Том 3. – С. 64–69.
10. Уголовный кодекс ФРГ / Пер. с нем. М.: Издательство “Зерцало”, 2000. – 208 с.
11. Уголовный кодекс Швейцарии / Научное редактирование, предисловие и перевод с немецкого канд. юрид. наук А.В. Серебренниковой. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 350 с.
12. Kodeks karny Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 1997 r. // URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/O/D19970553.pdf> (март 2019).
13. Stefański R. Środek karny pozbawienia praw rodzicielskich lub opiekuńczych w świetle projektu nowelizacji kodeksu karnego // Prokuratura i Prawo. 2007, № 11. – S. 113–123.
14. Уголовный кодекс Испании. Под ред. и с предисл. д-ра юрид. наук, проф. Н.Ф. Кузнецовой и д-ра юрид. наук, проф. Ф.М. Решетникова. М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998. – 218 с.
15. Абламський С.Є. Захист прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному провадженні: монографія / За заг. ред. д.ю.н., проф. О.О. Юхна. Харків: Панов, 2015. – 240 с.
16. Дрозд В. Окремі питання регламентації початку досудового розслідування в умовах проведення правової реформи // Підприємництво, господарство і право. 2017, № 12. – С. 268–272.

References (transliterated):

1. Kajbzhhanov M.Zh. Preduprezhdenie krazh v Respublike Kazahstan: avtoref. diss. na soisk. uch. stepeni kand. yurid. nauk: spec. 12.00.08 / Akademiya General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. M., 2018. – 33 s.
2. Nazarova N.L. Melkie hishcheniya chuzhogo imushchestva v Rossii: Voprosy pravovoj kvalifikacii i profilaktiki v sovremennyj period: avtoref. diss. na soisk. uch. stepeni kand. yurid. nauk: spec. 12.00.02 / Nizhegorodskij gosudarstvennij universitet im. N.I. Lobachevskogo. Nizhnij Novgorod, 2000. – 23 s.
3. Igonina G.V. Otdel'nye aspekty obosnovannosti kriminalizacii melkogo hishcheniya // Sovremennyj uchenyj. 2017, № 6. – S. 334–337.
4. Volzhenkin B. Melkoe hishchenie chuzhogo imushchestva // Ugolovnoe pravo. 2002, № 4. – S. 6–11.
5. Mel'nichuk T.V. Pokaznik cini zlochinnosti v zarubizhnij kriminologii // Pravove zhittya suchasnoї Ukraїni: materiali Mizhnarodnoї naukoivoї konferencii profesors'ko-vikladac'kogo skladu, 16–17 travnya 2013 r., m. Odesa. T. 2. / vidp. Red. d-r yurid. nauk V.M. Dr'omin / Nacional'nij universitet «Odes'ka yuridichna akademiya». O.: Feniks, 2013. Tom 2. – S. 385–388.
6. Smetanina N.V. Naukovi pidhodi do teorii zlochinnosti u suchasnij ukraїns'kij kriminologii: monografiya; za zag. red. V.V. Golini. Harkiv: Pravo, 2016. – 192 s.

7. Bandurka O. Metodologichni zasady viznachennya vartosti zlochinu shchodo peresichnoï osobi // Pravo Ukraïni. 2001, № 4. – S. 93–97.

8. Robinson P. Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation // Oxford Journal of Legal Studies. 2004, Vol. 24, No. 2. – P. 173–205.

9. Mel'nichuk T.V. Ekonomiko-kriminologichnij analiz cini zlochinnosti // Naukovij visnik Uzhgorods'kogo nacional'nogo universitetu. 2013. Seriya Pravo. Vipusk 21. Chastina 1. Tom 3. – S. 64–69.

10. Ugolovnyj kodeks FRG / Per. s nem. M.: Izdatel'stvo "Zercalo", 2000. – 208 s.

11. Ugolovnyj kodeks Shvejcarii / Nauchnoe redaktirovanie, predislovie i perevod s nemeckogo kand. jurid. nauk A.V. Serebrennikovoj. SPb.: Izdatel'stvo «Yuridicheskij centr Press», 2002. – 350 s.

12. Kodeks karny Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 1997 r. // URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/O/D19970553.pdf> (mart 2019).

13. Stefański R. Środek karny pozbawienia praw rodzicielskich lub opiekuńczych w świetle projektu nowelizacji kodeksu karnego // Prokuratura i Prawo. 2007, No 11. – S. 113–123.

14. Ugolovnyj kodeks Ispanii. Pod red. i s predisl. d-ra jurid. nauk, prof. N.F. Kuznecovoj i d-ra jurid. nauk, prof. F.M. Reshetnikova. M.: Izdatel'stvo ZERCALO, 1998. – 218 s.

15. Ablams'kij S.E. Zahist prav i zakonnih interesiv poterpilogo u kriminal'nomu provadzheni: monografiya / Za zag. red. d.yu.n., prof. O.O. Yuhna. Harkiv: Panov, 2015. – 240 s.

16. Drozd V. Okremi pitannya reglamentacii pochatku dosudovogo rozsliduvannya v umovah provedennya pravovoï reformi // Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo. 2017, № 12. – S. 268–272.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ: ВОЗМОЖНА ЛИ ЭФФЕКТИВНАЯ ПРОФИЛАКТИКА?



Е.Б. АБДРАСУЛОВ,
д.ю.н., профессор, директор
Института переподготовки и
повышения квалификации судей
и работников судебной системы
Академии правосудия при
Верховном Суде РК
(г. Нур-Султан)



Е.О. ВИННИЧЕНКО,
к.ю.н., доцент кафедры
административного и
финансового права, зам.
директора Института
государства и права Тюменского
гос. университета по научной
работе (г. Тюмень, РФ)

Экстремизм в современном мире вышел за пределы отдельных государств и представляет глобальную угрозу безопасности всего мирового сообщества. Для снижения темпов радикализации общества и эффективной профилактики экстремизма необходимо объединить не только усилия правоохранительных органов и органов системы профилактики, но и научных школ различных стран. В статье на основе анализа законодательства, научной литературы и исследований ученых Соединенных Штатов Америки, Европейского Союза и Российской Федерации выявляются общие для всех стран причины роста правонарушений экстремистской направленности. Устанавливаются криминологические особенности личности экстремистов и факторы уязвимости для вербовки и радикализации. В исследовании обосновывается необходимость усиления роли образовательных учреждений всех стран в ранней профилактике экстремизма и формулируются предложения по совершенствованию механизмов выявления потенциальных экстремистов и радикально настроенных граждан.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие противодействие экстремистской деятельности, а также теоретические, практические и организационно-правовые основы профилактики экстремизма в молодежной среде. *Целью исследования* является выявление проблем правового регулирования в области противодействия экстремизму, а также разработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства в исследуемой области. *Методологическую основу* составляют диалектико-материалистический метод научного познания объективной действительности, а также базирующиеся на нем общенаучные и частные методы: сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный, исторический метод, проблемно-хронологический.

© Е.Б. Абдрасулов, Е.О. Винниченко, 2019

Научная новизна статьи определяется тем, что авторы обосновывают необходимость внедрения механизмов раннего выявления правонарушений экстремистской направленности и формулируют предложения по их внедрению. Эффективного механизма раннего выявления потенциальных экстремистов в мировой законодательной практике пока нет, хотя имеются разнообразные механизмы для профилактического воздействия.

Ключевые слова: профилактика экстремизма, радикализация, мировой опыт, противодействие экстремизму, образовательные учреждения, несовершеннолетние, вербовка, особенности личности, молодежная среда, правонарушения.

Введение

В XXI веке экстремизм в различных его проявлениях охватил практически все страны мира и приобрел глобальный характер. В странах Запада и Востока возникли десятки экстремистских групп и движений, проповедующих различные варианты национализма, религиозного фундаментализма, фашизма, идеи конца света и т.д.

Экстремизм превратился в одну из самых опасных политико-социальных проблем современной действительности, которая представляет серьезную угрозу национальной безопасности и интересам многих стран.

Одной из актуальных и социально значимых задач, стоящих перед мировым сообществом и каждым государством в отдельности, является поиск путей снижения роста правонарушений экстремистской направленности, а также повышение эффективности их предупреждения и профилактики.

По данным Главного Управления правовой статистики и информационных технологий Генеральной Прокуратуры Российской Федерации в январе – декабре 2017 г. на территории России зарегистрировано 2 058 476 преступлений, что на 101 587 меньше, чем за аналогичный период предыдущего года (-4,7 %). Сокращение числа зарегистрированных преступлений наблюдается на территории всех федеральных округов Российской Федерации: Центрального (-8,4 %), Северо-Кавказского (-5,5 %), Северо-Западного (-4,9 %), Сибирского (-4,7 %), Дальневосточного (-5,1 %), Приволжского (-3,3 %), Южного (-2,4 %) и Уральского (-1,8 %).¹

При общем снижении количества зарегистрированных преступлений на территории Российской Федерации снизилось и количество преступлений террористического характера (на 16 %). **Однако возросло на 4,9 % число преступлений экстремистской направленности.**² В целом аналогичная ситуация наблюдается и в Республике Казахстан. 23 ноября 2018 года на «круглом столе» в Верховном Суде РК, где обсуждались вопросы правоприменительной практики по экстремизму, терроризму, наркотическим и экономическим преступлениям, было отмечено, что «Эта болезнь современности пытается пустить ростки и в нашем обществе, за 9 месяцев 2018 г. в Казахстане рассмотрено с вынесением приговора 57 уголовных дел по террористическим и 83 – экстремистским преступлениям».³

¹ Генеральная Прокуратура Российской Федерации. URL: [https://genproc.gov.ru/stat/data/1328502.\(01.11.2018\)](https://genproc.gov.ru/stat/data/1328502.(01.11.2018)).

² Там же.

На протяжении многих лет ученые всего мира не уделяли достаточного внимания предупредительно-профилактической работе и определению личных качеств, приводящих к радикализации. Отсутствие эффективных механизмов раннего выявления радикально настроенных субъектов и потенциальных экстремистов может привести к трагическим последствиям. Только в Российской Федерации с начала 2013 года сообщалось о 14 случаях, когда в средних учебных заведениях в результате стрельбы из различных видов оружия погибли или пострадали люди.⁴ Последний случай нападения был зафиксирован 17 октября 2018 года, когда 18-летний учащийся в Керченском политехническом колледже устроил стрельбу и взрыв во время занятий.⁵

В Соединенных Штатах Америки за 2018 год было зафиксировано четыре случая стрельбы в школах, 14 февраля в школе в городе Паркленд (округ Бровард штата Флорида) в 60 километрах к северу от Майами. 1 февраля ученица одной из школ в Лос-Анджелесе устроила стрельбу в классе. 23 января произошла стрельба в высшей школе в американском штате Кентукки, в результате которой погибли два человека и 19 пострадали. 22 января в школе округа Эллис в американском штате Техас произошла стрельба, в результате которой один человек получил ранения.⁶ В Европе за 2017 год произошло восемь нападений экстремистов.⁷

В Российской Федерации законодательство, регулирующее деятельность по противодействию экстремизму, основывается на Конституции Российской Федерации,⁸ общепризнанных нормах международного права. Основополагающим законом, является Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Указанный Федеральный закон определяет основные принципы и направления противодействия экстремистской деятельности, особенности применения законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в отношении религиозных текстов, организационные основы противодействия экстремистской деятельности и т.д.

Под экстремистской деятельностью и экстремизмом в данном Федеральном законе понимается:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

³С начала года в Республике Казахстан рассмотрены 140 дел по террористическим и экстремистским преступлениям // URL: [https://mail.kz/ru/news/kz-news/s-nachala-goda-v-rk-rassmotreny-del-po-terroristicheskim-i-ekstremistskim-prestupleniyam\(04.12.2018\)](https://mail.kz/ru/news/kz-news/s-nachala-goda-v-rk-rassmotreny-del-po-terroristicheskim-i-ekstremistskim-prestupleniyam(04.12.2018)).

⁴Информационное агентство России. URL: <http://tass.ru/info/4533764>. (01.11.2018).

⁵Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/10/17/reg-ufo/tragediia-v-kerchi-vosstanovlena-hronika-sobytij.html>. (01.11.2018).

⁶РИА Новости. URL: <https://ria.ru/spravka/20180215/1514654520.html>. (01.11.2018).

⁷РИА Новости. URL: <https://ria.ru/spravka/20170819/1500697924.html>. (01.11.2018).

⁸Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

- воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

- воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

- совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

- публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;

- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.⁹

Именно о профилактике обозначенных выше негативных проявлениях и пойдет речь в исследовании. Стоит отметить, что законодательная формулировка экстремизма отграничивает его от уникальности, творческой оригинальности, новых тенденций в культуре, мысли, науке и т.д.

Проблемы противодействия экстремизму в зарубежной практике

Правительство Соединенных Штатов Америки и его союзники потратили милли-

⁹Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.07.2002. – N 30, ст. 3031.

оны долларов на исследования причин радикализации, однако до сих пор нет такого понятия, как террористический профиль, и нельзя предсказать кто станет экстремистом.¹⁰

Интересным представляется опыт ученых из университета штата Мэриленд и Всемирной организации развития ресурсов и образования (World Organization for Resource Development and Education) (WORDE) по выявлению уязвимых для вербовки и радикализации социальных групп. Они группируют **факторы уязвимости для вербовки и радикализации** в пять кластеров, чтобы обеспечить системный способ измерения потенциальных рисков для человека, который может быть более уязвим для радикализации и вербовки экстремистскими группами. К этим потенциальным факторам риска относятся:

- социологические мотиваторы;
- психологические условия;
- идеология / вера / ценности;
- политические претензии;
- экономические факторы.

Некоторые американские ученые к факторам толчка к экстремизму относят депрессии, психические заболевания, в частности, посттравматическое стрессовое расстройство (ПТСР), социальную маргинальность и количество проводимого времени в интернете.¹¹

Исследователи также обнаруживают, что устойчивая связь с государством, в частности чувство привязанности, выступает в качестве защиты от радикализации и экстремистских проявлений. Опыт дискриминации сделал маргинальных иммигрантов более склонными поддерживать «радикальное толкование ислама».¹²

На наш взгляд, основополагающим фактором риска радикализации и ключевой причиной роста экстремизма в Европейском Союзе и странах Запада являются неправильно выстроенные отношения с представителями других религий, в частности с представителями мусульманского сообщества.

В 2011 году администрация президента США инициировала программу противодействия насильственному экстремизму (Countering Violent Extremism program) (CVE), направленную на устранение основных причин, которые могут способствовать терроризму внутри страны и за рубежом. Программа была ориентирована на индивидуальный подход в профилактике экстремизма во всех штатах.

В январе 2017 года администрация Трампа объявила, что изменит название

¹⁰Hedieh Mirahmadi, *Building Resilience against Violent Extremism: A Community-Based Approach*, November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 131, 129-144 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

¹¹Jessica Stern, *Radicalization to Extremism and Mobilization to Violence: What Have We Learned and What Can We Do about It?* November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 105, 102-117 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

¹²Там же.

программы на «Противодействие исламскому экстремизму», что отразило намерение сосредоточиться исключительно на терроризме, совершенном лицами, относящими себя к мусульманам. Многочисленные опросы в Соединенных Штатах показывают рост антимусульманских настроений, которые проявляются в преступлениях на почве ненависти, дискриминации и т.д. В ходе проведенного в 2015 году опроса в Северной Каролине 40 % респондентов заявили, что ислам должен быть незаконным. Опрос, проведенный Economist/YouGov, показал, что 73% американских мусульман сталкиваются с дискриминацией. В докладе Центра изучения экстремизма в Калифорнийском государственном университете в Сан-Бернардино было установлено, что антимусульманские преступления на почве ненависти за последние 40 лет увеличились на 78%. Среди наиболее тревожных форм антимусульманской дискриминации – издевательство над детьми-мусульманами, которые обучаются в американских школах. В 2014 году в Калифорнии проводилось общенациональное обследование мусульманских студентов, проживающих в Америке. В ходе обследования 55% респондентов сообщили, что они подвергаются издевательствам или дискриминации. Кроме того, 29% мусульманских студенток, которые носили платок, испытывали оскорбительное прикосновение или снятие своего хиджаба. Эти данные полностью согласуются с докладом 2016 года, опубликованным Джорджтаунским университетом.¹³

В последнем опросе религиозных меньшинств в Европейском Союзе один из трех мусульманских респондентов сообщил о том, что испытывает дискриминацию.¹⁴

Еще в 2014 году на Совете Безопасности Российской Федерации В.В. Путин заявил, что наиболее опасен и для общества, и для государства такой вид экстремизма, как национализм, религиозная нетерпимость. Каждое преступление такой направленности (как правило, резонансное, отвратительное само по себе) может спровоцировать массовые нарушения общественного порядка.¹⁵

Эти же проблемы были затронуты в Астане на консультативной встрече глав государств Центральной Азии, в ходе которой указывалось, что «возрастающие вызовы и угрозы безопасности, такие как терроризм, экстремизм, незаконный оборот наркотиков, транснациональная организованная преступность, религиозный радикализм требуют от нас задействования всех механизмов эффективного и оперативного реагирования на них. Решение данных вопросов является приоритетной задачей нашего взаимодействия, так как изменение обстановки в одной стране

¹³Sahar F. Aziz, *Losing the «War of Ideas»: A Critique of Countering Violent Extremism Programs, Summer, 2017 Texas International Law Journal 257, 256-279 (2016).*

¹⁴Jessica Stern, *Radicalization to Extremism and Mobilization to Violence: What Have We Learned and What Can We Do about It?* November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 110, 102-117 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

¹⁵Совет Безопасности Российской Федерации. URL:<http://www.scrf.gov.ru/council/session/2060/>. (01.11.2018).

может негативно повлиять на ситуацию во всем регионе». ¹⁶ В своем научном исследовании начальник Штаба Антитеррористического центра Республики Казахстан К.С. Адамбеков обратил особое внимание на то, что в целом религиозные убеждения большинства экстремистов подверглись радикализации под воздействием экстремистских сайтов. ¹⁷

Не стоит забывать, что помимо религиозной нетерпимости существуют и другие факторы радикализации как в Соединенных Штатах Америки, Европейском Союзе, так и в странах СНГ. Для эффективного противодействия вербовки социально уязвимых групп необходимо проводить совместные научные исследования направленные на устранение причин радикализации. В соответствии со Стратегией противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной указом Президента РФ 28.11.2014 N Пр-2753 – экстремизм вышел за пределы отдельных государств и представляет глобальную угрозу безопасности всего мирового сообщества. ¹⁸

В Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018 – 2022 годы также подчеркивается, что «потерпев поражение в сирийско-иракской зоне, субъекты экстремистской и террористической деятельности испытывают критическую потребность в пополнении своих рядов новыми рекрутами, формировании дополнительных каналов финансирования и пособнической инфраструктуры». ¹⁹

Несмотря на это, руководство Соединенных Штатов Америки и Европейского Союза не всегда ориентированы на эффективную совместную работу и выстраивание партнерских отношений с Российской Федерацией и другими странами постсоветского пространства. Так, выполнявший функции командира внутренних сил безопасности НАТО, генерал Джон Р. Аллен в своей статье (Grand Strategy versus Unending Extremism: Lessons from the United States and Coalition Experience) отмечает, что только Соединенные Штаты могут выходить за горизонт с мощью и боевой силы, чтобы сражаться практически в любом месте земного шара, защищать партнеров или наказывать антагонистов. ²⁰ Применение на территории других государств военной силы при борьбе с экстремизмом означает полный провал в организации взаимодействия и выстраивании стратегии. За последние десятилетия Соединенные

¹⁶Назарбаев Н.А. Все возникающие вопросы мы можем решать сообща // URL: <https://24.kz/ru/news/top-news/item/227392-n-nazarbaev-vse-voznikayushchie-voprosy-my-mozhem-reshat-soobshcha> (04.12.2018).

¹⁷Адамбеков К.С. Актуальные вопросы правового обеспечения противодействия терроризму // Право и государство. № 4 (61) 2013. – С. 24-28.

¹⁸Указ Президента Российской Федерации «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» 28.11.2014 N Пр-2753 // Собрание законодательства РФ.

¹⁹Об утверждении Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018–2022 годы. URL: <http://knb.gov.kz/ru/article/ob-utverzdenii-gosudarstvennoi-programmy-po-protivodeistviu-religioznomu-ekstremizmu-i> (04.12.2018).

²⁰John R. Allen, Grand Strategy versus Unending Extremism: Lessons from the United States and Coalition Experience, November, 2016 The Annals of the American Academy of Political and

Штаты Америки под предлогом борьбы с экстремизмом успели организовать и поучаствовать в 12 военных конфликтах в самых разных уголках планеты, при этом темпы радикализации увеличились в несколько раз не только в Соединенных Штатах Америки, но и во всем мире.

В соответствии с Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, практика свержения легитимных политических режимов, провоцирования внутригосударственных нестабильности и конфликтов получает все более широкое распространение. Наряду с сохраняющимися очагами напряженности на Ближнем и Среднем Востоке, в Африке, Южной Азии, на Корейском полуострове появляются новые «горячие точки», расширяются зоны, не контролируемые властями каких-либо государств. Территории вооруженных конфликтов становятся базой для распространения терроризма, межнациональной розни, религиозной вражды, иных проявлений экстремизма. Появление террористической организации, объявившей себя «Исламским государством», и укрепление ее влияния стали результатом политики двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в области борьбы с терроризмом.²¹

Роль образовательных учреждений в профилактике экстремизма

На заседании Совета Безопасности Президент Российской Федерации отметил, что профилактика экстремизма, искоренение предпосылок его проявления, своевременное выявление причин, способных спровоцировать конфликты на национальной, социальной или религиозной почве это далеко не ведомственные задачи. Силами только правоохранительных органов, конечно, с решением таких задач не справиться. В этой многоплановой, сложной работе должны активно участвовать и другие заинтересованные министерства, все уровни власти, система образования, политические партии, структуры гражданского общества, правозащитные организации и представители традиционных религий России.²²

Большинство существующих в мире программ по противодействию экстремизму делают основной акцент на работе с молодежью, которая включает в себя проведение массовых информационных, культурных, агитационных, развлекательных и других мероприятий. Такая тенденция объясняется возрастом лиц, совершающих преступления экстремистской направленности.

Анализ статистических данных показывает, что более 80% лиц, совершивших правонарушения экстремистской направленности, – молодые люди в возрасте от 14 до 29 лет.²³ Необходимо учитывать, что агрессивное поведение с чертами расовой,

Social Science // The Annals of the American Academy of Political and Social Science 84, 82-92 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

²¹Указ Президента Российской Федерации «О национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. – 04.01.2016. N 1 (часть II), ст. 212.

²²Совет Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2060/>. (01.11.2018).

этнической и религиозной неприязни возникает на ранних стадиях индивидуального развития, и если остается без должного внимания, то может закрепиться или обостриться по мере взросления индивида. Следовательно, чем своевременнее проводится работа с несовершеннолетними правонарушителями, тем больше шансов избежать агрессивного поведения во взрослой жизни.

Развитие и формирование ребенка, его социализация, становление как личности осуществляются в тесном взаимодействии с окружающей средой, которая оказывает на этот процесс активное влияние посредством множества самых различных социальных факторов. Помимо семейной среды, несовершеннолетние проводят достаточно большое количество времени в образовательных учреждениях. Дети «группы социального риска» часто испытывают трудности при адаптации в образовательном учреждении. У них снижены учебная мотивация, уровень развития коммуникативных навыков, наблюдается незрелость эмоционально-волевой сферы.²⁴ Таких детей легко установить и предотвратить процессы их десоциализации при наличии в образовательном учреждении комплексной системы первичной профилактики. Именно поэтому образовательные учреждения относятся к одному из важных направлений профилактики экстремизма.

Стоит отметить, что даже Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ относит к органам системы профилактики правонарушений несовершеннолетних органы, осуществляющие управление в сфере образования, и организации, осуществляющие образовательную деятельность.²⁵

В последнее десятилетие ученые, занимающиеся данной проблематикой, отмечали, что на определенном территориальном уровне профилактикой правонарушений несовершеннолетних могут заниматься около сорока государственных и негосударственных органов, учреждений, предприятий, общественных формирований, различных по своему характеру и ведомственной подчиненности. Такие субъекты планируют профилактическую деятельность, реализуют превентивные функции, включая вопросы материально-ресурсного обеспечения этой деятельности, выявляют несовершеннолетних, в отношении которых необходимо применение профилактических мер, выявляют граждан, отрицательно влияющих на воспитание несовершеннолетних, осуществляют индивидуальную работу по исправлению и перевоспитанию несовершеннолетних правонарушителей, профилактическую работу с их родителями.

Такое количество субъектов воспитательно-профилактической деятельности на первый взгляд дает основание говорить о высокой обеспеченности необходимым

²³Сергеева Ю.В. Роль органов внутренних дел в системе противодействия молодежному экстремизму // Административное право и процесс. 2014. № 1.

²⁴Голерова О.А. Инновационные технологии профилактической работы с детьми «группы риска» // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2010. № 5. – С. 32-35.

²⁵Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.06.1999. N 26. Ст. 3177.

потенциалом всей системы профилактики. Однако, как мы видим, несмотря на большое количество государственных и негосударственных субъектов профилактики, число правонарушений и преступлений экстремистской направленности продолжает расти.

Федеральный закон от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» не регламентирует механизмы выявления потенциальных экстремистов и методы ведения профилактической работы с несовершеннолетними, отсутствует общий алгоритм действий для образовательных учреждений при выполнении обязанностей по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Региональное законодательство в этой области также дублирует нормы Федерального закона, предоставляя выбор профилактической стратегии образовательным учреждениям. Таким образом, каждое образовательное учреждение самостоятельно определяет стратегию и методы профилактического воздействия. При проведении профилактических мероприятий в одних образовательных учреждениях делается акцент на правонарушения несовершеннолетних экстремистской направленности, в других на правонарушения, связанные с употреблением спиртных напитков и наркотических средств и т.д.

Заключение

Криминологические особенности личности экстремистов и факторы уязвимости для вербовки и радикализации могут иметь существенные сходства и различия в мировой практике, однако возраст лиц, совершающих правонарушения экстремистской направленности одинаков для всех стран. Всплеск экстремистской активности во всем мире наблюдается у молодых людей в возрасте от 14 до 29 лет. В большинстве случаев подростки этой возрастной категории имеют устойчивую связь с образовательными учреждениями различного уровня.

Мировое сообщество приходит к обоснованному выводу о том, что борьба и профилактика экстремизма не должна относиться к исключительной концепции правоохранительных органов. Родители, учителя, религиозные лидеры могут лучше всего идентифицировать людей, уязвимых для радикализации, и мобилизовать ресурсы для вмешательства, если эти люди станут носителями радикальных взглядов.²⁶ Однако в мировой законодательной практике отсутствуют механизмы раннего выявления потенциальных экстремистов. Таким образом, целые социальные группы, осуществляющие ежедневную работу с молодёжью, остаются без эффективных инструментов для выявления и профилактики экстремизма.

В такой ситуации основной акцент профилактической работы смещается в сторону образовательных учреждений. По словам основателя сети по предотвращению насилия Джуди Корн, профилактика может иметь место во многих социальных структурах. Общеобразовательные школы и пенитенциарная система являются наиболее очевид-

²⁶Hedieh Mirahmadi, Building Resilience against Violent Extremism: A Community-Based Approach, November, 2016 The Annals of the American Academy of Political and Social Science // The Annals of the American Academy of Political and Social Science 131, 129-144 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

ными. Всесторонняя подготовка по повышению осведомленности персонала может позволить раннее вмешательство в процессы радикализации. Стоит отметить, что в Соединенных Штатах Америки, Европейском Союзе и Российской Федерации образовательные учреждения выступают субъектами профилактики экстремизма.

Мировые программы по профилактике экстремизма ориентированы на проведение информационных, пропагандистских мероприятий для молодежи, обучение сотрудников различных ведомств работе с радикально настроенными гражданами. Некоторые программы в Соединенных Штатах Америки и Европейском Союзе ориентированы только на мусульманские общины на основе ложной предпосылки о том, что все мусульмане радикально настроены и выступают в качестве пятой колонны. Такие программы по мнению американских ученых являются контрпродуктивными.

Несмотря на то, что известен возраст потенциальных экстремистов, большинство из которых находится в образовательных учреждениях и есть все механизмы для профилактического воздействия, в мировой законодательной практике нет эффективного механизмов раннего выявления таких лиц.

Для более эффективной профилактической работы образовательных учреждений необходимо разработать единую систему тестирования для быстрого выявления радикально настроенной молодежи. В ходе тестирования можно будет устанавливать не только склонность к экстремистскому поведению, но и определять тип личности потенциальных экстремистов (лидер, идеолог, вербовщик, исполнитель, миссионер, альтруист, мизантроп). Только после этого можно будет приступать к индивидуальной и поэтапной работе с потенциальным экстремистом. В настоящее время органы системы профилактики экстремизма, в том числе и образовательные учреждения, ориентированы на массовую работу с молодежью, что в значительной части не позволяет эффективно бороться с любыми экстремистскими проявлениями. Получается своего рода «стрельба из пушки по воробьям».

Стоит отметить, что в Российской Федерации имеется положительный опыт законодательного регулирования организации социально-психологического тестирования обучающихся в целях раннего выявления правонарушений.

В соответствии с Федеральным законом от 08.01.1998 N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» раннее выявление незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ является одной из форм профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, которая включает в себя социально-психологическое тестирование обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования.²⁷

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 июня 2014 г. N 658 утвержден Порядок проведения социально-психологического тестирования лиц, обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональ-

²⁷Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08.01.1998 N 3-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.01.1998, N 2, ст. 219.

ных образовательных организациях, а также в образовательных организациях высшего образования. Порядок устанавливает сроки проведения тестирования и механизмы работы с несовершеннолетними.²⁸

Согласно п. 15.1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности относится организация социально-психологического тестирования обучающихся в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.²⁹

Однако вышеуказанные акты предусматривают тестирование, направленное только на раннее выявление незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ. Представляется целесообразным в аналогичном порядке внедрить во все образовательные учреждения тестирование, направленное на раннее выявление радикально настроенных подростков.

В данный момент в Тюменском государственном университете формируется междисциплинарная группа ученых, которая уже в 2019 году будет разрабатывать базу для организации социально-психологического тестирования обучающихся в целях раннего выявления правонарушений экстремистской направленности.

Е.Б. Абдрасулов, Э.О. Винниченко: Ехтримместің үндеулерінің халықаралық тәжірибесі: тиімді алдын алу алдыңыз?

Қазіргі әлемдегі экстремизм жекелеген мемлекеттерден шықты және бүкіл дүниежүзілік қоғамдастықтың қауіпсіздігіне жаһандық қатер болып табылады. Қоғамды радикалдандыру жылдамдығын төмендету және экстремизмнің тиімді алдын алу үшін құқық қорғау органдарының күш-жігерін және алдын алу жүйесін, сондай-ақ әр түрлі елдердің ғылыми мектептерін біріктіру қажет. Мақалада Америка Құрама Штаттарының, Еуропалық Одақтың және Ресей Федерациясының ғалымдары заңнаманы, ғылыми әдебиетті және зерттеулерді талдау негізінде барлық елдер үшін экстремистік сипаттағы құқық бұзушылықтардың көбеюінің жалпы себептері анықталды. Әлемде экстремистердің жеке басының криминологиялық ерекшеліктері және жалдау және радикализация үшін осалдықтар орнатылуда. Зерттеу барлық елдердің білім беру мекемелерінің экстремизмнің алдын-алуының алдын-алудағы ролін күшейту қажеттігін негіздейді және экстремистік және радикалды экзогенді азаматтарды анықтау тетіктерін жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлейді.

Зерттеудің тақырыбы жастар арасында экстремизмнің алдын-алу үшін теориялық, практикалық, ұйымдастырушылық және құқықтық негіздер болып табылатын

²⁸Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 июня 2014 г. N 658 (ред. от 14.02.2018 N 104) // «Российская газета», N 187, 20.08.2014.

²⁹Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598.

экстремистік әрекеттерге қарсы тұруды реттейтін құқықтық нормалар болып табылады. Зерттеудің мақсаты экстремизмге қарсы тұру саласындағы құқықтық реттеу проблемаларын анықтау, сондай-ақ зерделенетін саладағы қолданыстағы заңнаманы жетілдіруге бағытталған практикалық ұсыныстарды әзірлеу болып табылады. Зерттеудің әдіснамалық негізі объективті шындықтың ғылыми білімдерінің диалектикалық материалистік әдісінен, сондай-ақ оған негізделген жалпы ғылыми және нақты әдістерден тұрады: салыстырмалы құқықтық, формальды құқықтық, жүйелік-құрылымдық, тарихи әдіс, проблемалық-хронологиялық.

Зерттеудің ғылыми жаңалығы авторлар экстремистік бағыттағы құқық бұзушылықтарды ерте анықтау механизмдерін енгізу қажеттілігін негіздейді және оларды жүзеге асыру бойынша ұсыныстар тұжырымдайды. Әлеуетті экстремистердің басым бөлігі белгілі болғанына қарамастан, олардың басым бөлігі білім беру мекемелерінде және алдын-алудың барлық механизмдері бар, мұндай адамдарды әлемдік заң шығару тәжірибесінде ерте анықтаудың тиімді механизмі жоқ.

Түйін сөздер: экстремизмнің алдын алу, радикалдандыру, әлемдік тәжірибе, экстремизмге қарсы тұру, білім беру мекемелері, кәметке толмағандар, жұмысқа қабылдау, жеке қасиеттер, жастар ортасы, құқық бұзушылық.

E.B. Abdrasulov, E.O. Vinnichenko: International Practices Of Combating Extremism: Is Effective Extremism Prevention Possible?

Extremism in the modern world has gone beyond individual states and represents a global threat to the security of the entire world community. To reduce the rate of radicalization of the society and the effective prevention of extremism, it is necessary to combine not only the efforts of law enforcement agencies and the prevention system but also the scientific schools of various countries. On the basis of the analysis of legislation, scientific literature and researches by scientists from the United States of America, the European Union, and the Russian Federation, common causes for all countries' increase in extremist offenses are identified. Criminological features of a personality of an extremist across the world, radicalization, and vulnerabilities of those frequently subject to be recruited are being established. The study substantiates the need to strengthen the role of educational institutions of all countries in the early prevention of extremism and formulates proposals for improving the mechanisms for identifying potential extremists and radical citizens.

The subject of the study is the legal norms governing countering extremist activities, as well as the theoretical, practical, organizational and legal foundations for the prevention of extremism among young people. The purpose of the study is to identify the problems of legal regulation in the field of countering extremism, as well as the development of practical recommendations aimed at improving the current legislation in the area under study. The methodological basis of the study consists of the dialectical materialist method of scientific knowledge of objective reality, as well as general scientific and particular methods based on it: comparative legal, formal legal, system-structural, historical method, problem-chronological.

The scientific novelty of the study is determined by the fact that the authors substantiate the need for introducing mechanisms for the early detection of offenses of an extremist

orientation and formulate proposals for their implementation. Despite the fact that the age of a significant part of potential extremists is known, most of which are in educational institutions, and there are all mechanisms for preventive influence, there is no effective mechanism for early detection of such persons in the world legislative practice.

Keywords: prevention of extremism, radicalization, world experience, countering extremism, educational institutions, minors, recruitment, personality traits, youth environment, offenses.

Библиография:

1. Jessica Stern, *Radicalization to Extremism and Mobilization to Violence: What Have We Learned and What Can We Do about It?* November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 104, 102-117 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

2. John R. Allen, *Grand Strategy versus Unending Extremism: Lessons from the United States and Coalition Experience*, November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 84, 82-92 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

3. Hedieh Mirahmadi, *Building Resilience against Violent Extremism: A Community-Based Approach*, November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 131, 129-144 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

4. Sahar F. Aziz, *Losing the «War of Ideas»: A Critique of Countering Violent Extremism Programs*, Summer, 2017 *Texas International Law Journal* 257, 256-279 (2016).

5. Васильев Ф.П., Анисимов Р.Ю. Роль подразделений полиции по делам несовершеннолетних в пресечении экстремизма // *Административное право и процесс*. 2013. № 3.

6. Сергеева Ю.В. Роль органов внутренних дел в системе противодействия молодежному экстремизму // *Административное право и процесс*. 2014. № 1.

7. Голерова О.А. Инновационные технологии профилактической работы с детьми «группы риска» // *Инспектор по делам несовершеннолетних*. 2010. № 5. – С. 32-35.

8. Адамбеков К.С. Актуальные вопросы правового обеспечения противодействия терроризму // *Право и государство*. 2013. № 4 (61). – С. 24-28.

9. Назарбаев Н. А. Все возникающие вопросы мы можем решать сообща // URL: <https://24.kz/ru/news/top-news/item/227392-n-nazarbaev-vse-voznikayushchie-voprosy-my-mozhem-reshat-soobshcha>. (04.12.2018).

References (transliterated):

1. Jessica Stern, *Radicalization to Extremism and Mobilization to Violence: What Have We Learned and What Can We Do about It?* November, 2016 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 104, 102-117 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

2. John R. Allen, Grand Strategy versus Unending Extremism: Lessons from the United States and Coalition Ex-perience, November, 2016 The Annals of the American Academy of Political and Social Science // The Annals of the American Academy of Political and Social Science 84, 82-92 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

3. Hedieh Mirahmadi, Building Resilience against Violent Extremism: A Community-Based Approach, November, 2016 The Annals of the American Academy of Political and Social Science // The Annals of the American Academy of Political and Social Science 131, 129-144 (2016). Source: US law reviews and journals, combined.

4. Sahar F. Aziz, Losing the «War of Ideas»: A Critique of Countering Violent Extremism Programs, Summer, 2017 Texas International Law Journal 257, 256-279 (2016).

5. Vasil'ev F.P., Anisimov R.Yu. Rol' podrazdelenij policii po delam nesovershennoletnih v presechenii ekstremizma // Administrativnoe pravo i process. 2013. № 3.

6. Sergeeva Yu.V. Rol' organov vnutrennih del v sisteme protivodejstviya molodezhnomu ekstremizmu // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 1.

7. Golerova O.A. Innovacionnye tekhnologii profilakticheskoy raboty s det'mi «gruppy riska» // Inspektor po delam nesovershennoletnih. 2010. № 5. – S. 32-35.

8. Adambekov K.S. Aktual'nye voprosy pravovogo obespecheniya protivodejstviya terrorizmu // Pravo I gosudarstvo. 2013. № 4 (61). – S. 24-28.

9. Nazarbaev N.A. Vse vznikayushchie voprosy my mozhem reshat' soobshcha // URL: <https://24.kz/ru/news/top-news/item/227392-n-nazarbaev-vse-voznikayushchie-voprosy-my-mozhem-reshat-soobshcha>. (04.12.2018).



НОВЫЕ КНИГИ

Проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан об ответственности за экологические уголовные правонарушения. Монография / Под общей ред. Р.К. Сарпекова и С.М. Рахметова. Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 170 с.

ISBN 978-601-7366-45-2

Монография подготовлена коллективом авторов по итогам фундаментального и прикладного научного исследования, проведенного в 2018 году отделом уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства и судебной экспертизы Института законодательства Республики Казахстан по теме: «Проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан об ответственности за экологические уголовные правонарушения». Исследование охватывает анализ состояния уголовного законодательства Республики Казахстан в сфере защиты окружающей среды и практики его применения.

Работа может быть полезной для следователей, судей, прокуроров, адвокатов, а также обучающихся по специальности «Юриспруденция».

АВТОНОМНЫЕ СИСТЕМЫ ОРУЖИЯ ЛЕТАЛЬНОГО ДЕЙСТВИЯ: ТИПОЛОГИЯ, РИСКИ, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ



Т.М. ЖАНТИКИН,
Генеральный директор АО
«Казахстанские
атомные электрические
станции», к.ф.-м.н.

В статье рассмотрены различные технические, а также этические, правовые и иные аспекты развития автономных систем оружия летального действия (АСОЛД), приведена типология роботизированных систем оружия, дано определение АСОЛД, детально представлено использование искусственного интеллекта, архитектура программного обеспечения АСОЛД, направления развития программного обеспечения, основные риски развития АСОЛД, возможные пути предотвращения рисков. В международном праве на сегодня отсутствуют документы, регулирующие развитие и использование АСОЛД, правовую ответственность за последствия применения АСОЛД, нет единого мнения об их классификации. В первую очередь необходимо начать разработку международной конвенции, регулирующей различные аспекты АСОЛД. Требуется разработка документов как на национальном, так и на международном уровнях.

Ключевые слова: современное государство, оружие, автономные системы оружия летального действия (АСОЛД), искусственный интеллект, типология роботизированных систем, программное обеспечение АСОЛД, гонка вооружений, сдерживание гонки вооружений, международное право, риски развития АСОЛД.

Введение

«Люди воюют не потому, что у них есть оружие. У них есть оружие, потому что они считают необходимым воевать» (Г. Моргентхау).¹ То есть, оружие само по себе не является причиной вооруженных конфликтов и войн, а всего лишь средством их ведения. Основными движущими силами гонки вооружений является забота об обеспечении безопасности государства, непосредственно связанная с неуверенностью в достаточности уровня безопасности – так называемая дилемма безопасности.

В этом плане, с развитием новых технологий неизбежно развитие новых, более совершенных систем вооружений. Частным случаем этого процесса является

© Т.М. Жанткин, 2019

¹Morgenthau Hans J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Second Edition, Alfred A. Knopf: New York, 1955.

развитие автономного оружия на базе искусственного интеллекта, включая автономные системы оружия летального действия (АСОЛД).² Как и в других системах вооружений, использующих достижения новых для своего времени технологий, сдерживание развития АСОЛД и угрозы его применения будет базироваться на балансе угроз потенциальных участников вооруженных конфликтов, отсутствии явного перевеса какой-либо из сторон в уровне развития технологий, применяемых в этом виде вооружений.

Можно вспомнить атомные бомбардировки японских городов 1945 года, когда США продвинувшись в разработках ядерного оружия и почувствовав свое исключительное в тот момент преимущество попытались продемонстрировать свою военную мощь совершенно бессмысленными с военной точки зрения бомбардировками мирных городов. И только быстрое развитие ядерного оружейного проекта СССР позволило восстановить баланс сил, что послужило основным стимулом движения к ядерному нераспространению и сдерживанию гонки ядерных вооружений.

В обсуждении АСОЛД много внимания уделяется морально-этическим аспектам этого вида вооружений.³ Основной упор при этом делается на тезис «у машин нет души», то есть роботы не могут иметь морали и других человеческих чувств.⁴ С другой стороны, можно точно так же обвинить некоторых комбатантов в отсутствии элементарных принципов человеческой морали – примеров тому достаточно, и не все они, к сожалению, не квалифицируются как военные преступления.

В реальности можно рассматривать разные аспекты развития АСОЛД:

военные – насколько это оружие эффективно в решении тактических и стратегических задач в вооруженных конфликтах с потенциальным противником;

экономические – имеются ли достаточные ресурсы для разработки и производства такого вооружения;

юридические – насколько законно применение такого оружия, не нарушаются ли положения и нормы международных и национальных правовых документов, а также как будет определяться юридическая ответственность за последствия незаконного применения АСОЛД;

технические – достаточно ли развита технологическая база для разработки и производства такого вида вооружений;

морально-этические – не нарушаются ли общепринятые принципы человеческой морали при применении такого оружия.

Не касаясь остальных аспектов, рассмотрим некоторые технические аспекты возможного развития АСОЛД.

²В Российской Федерации принят также термин «смертоносные автономные системы» (САС).

³Bonnie Docherty. Ban 'killer robots' to protect fundamental moral and legal principles, August 21, 2018 <https://theconversation.com/ban-killer-robots-to-protect-fundamental-moral-and-legal-principles-101427>; Meghan Claire Hammond. Deployment of Advanced Technologies at Nuclear Facilities: Ethical and Legal Considerations, Pillsbury Winthrop Shaw Pittman, Presentation (2019, April 4).

Определения АСОЛД

Существуют разные определения АСОЛД. В зависимости от принятого определения будут различаться области применения положений существующих и разрабатываемых (или предлагаемых к разработке) международных правовых инструментов в отношении АСОЛД. Для определенности в представляемой статье примем определение, как видится, наиболее отвечающее сути данного вида оружия: *«АСОЛД – система вооружений летального действия, способная самостоятельно, без вмешательства человека, выявлять и классифицировать цели, принимать решение и уничтожать их»*. Следуя этому определению, из АСОЛД исключаются системы вооружений, дистанционно управляемые человеком (оператором), такие как управляемые ракеты, атакующие беспилотные летательные, наземные и подводные аппараты и т.п., которые не являются автономными в полном смысле этого определения, поскольку конечное решение об уничтожении (поражении) цели принимает оператор.

Также к АСОЛД не относятся высокоавтоматизированные системы ПВО, такие как С-400 или разрабатываемая С-500,⁵ С-РАМ,⁶ Iron Dome,⁷ ТНААД,⁸ поскольку функции самостоятельного принятия решения об уничтожении цели ограничены – например, оператору дается 10 секунд для принятия решения.

Искусственный интеллект

Разработки АСОЛД базируются на использовании в оружии систем искусственного интеллекта для обеспечения эффективных боевых функций в полностью автономном режиме. Обычно под искусственным интеллектом (ИИ) понимается способность системы правильно, с точки зрения поставленных целей и задач, интерпретировать внешние данные, извлекать уроки из таких данных и использовать полученную информацию для достижения конкретных целей и задач при помощи гибкой адаптации. Технически это означает способность системы создавать в ходе самообучения программы, в первую очередь, эвристические для решения задач определенного класса сложности и решать эти задачи.

В целом в военной сфере можно выделить 4 группы задач, где используется ИИ – информационная, тактическая, стратегическая и экономическая. На сегодня АСОЛД относятся к тактическому оружию, но в принципе возможно развитие систем стратегических вооружений на базе ИИ.

⁴ Публикации организаций «Human Rights Watch», «International Human Rights Clinic» по проблеме АСОЛД.

⁵ Ракетный комплекс С-500 – возможность противостоять еще не созданному оружию // URL: <https://warbook.club/boepripasy/rakety/c-500>

⁶ Counter-rocker, artillery, mortar (C-RAM) intercept land-based Phalanx weapon system (LPWS) // URL: https://asc.army.mil/web/portfolio-item/ms-c-ram_lpws

⁷ Iron Dome, Haaretz, 2019-05-08 // URL: <https://www.haaretz.com/misc/tags/TAG-iron-dome-1.5598933>

⁸ ТНААД – Terminal High Altitude Area Defense // URL: <https://lockheedmartin.com/en-us/products/thaad.html>

Типология роботизированных систем

Учитывая наличие широкого спектра определений АСОЛД, рассмотрим возможные типы роботизированных систем оружия, которые могут попасть в область определения АСОЛД. В зависимости от степени автономности роботизированных систем вооружений устоялась следующая базовая градация:

1. *Системы с полным дистанционным контролем оператора* – здесь оператор является центральным и необходимым звеном в петле контроля принятия решений. Эти системы не являются автономными в полном смысле этого слова, это вооружение с возможностями дистанционного контроля. Примеры: радиоуправляемые «телетанки» проектов ТТ-18 и ТТ-26 (СССР), самоходные управляемые мины «Голиаф» (Sonder Kraftfahrzeug, Германия),⁹ авиабомбы и ракеты с корректируемой траекторией.

2. *Полуавтономные системы* – оператор участвует в принятии решений в отдельных звеньях алгоритма; на остальных этапах решение принимает система на основе анализа поступающих внешних данных. Это большинство сложных передовых систем вооружений, не имеющих самостоятельных критических летальных функций такие как:

– системы ПВО, в которых захват, идентификация и сопровождение цели выполняются системой самостоятельно, но решение о поражении цели принимает и передает системе человек-оператор,

– беспилотные летательные аппараты (БПЛА), способные самостоятельно корректировать скорость, высоту и другие параметры полета. Сам маршрут и полетное задание формируются, отслеживаются и по мере необходимости корректируются удаленным оператором на базе.

3. *Полностью автономные системы (собственно АСОЛД)* – оператор-человек исключен из системы принятия решений и не участвует даже в поражении цели. Такие системы обычно реализуются на основе искусственного интеллекта.

Сегодня АСОЛД реально не стоят на вооружении ни одной из армий, несмотря на то, что проекты по разработке автономных оружейных систем, размещаемых и/или применяемых на суше, в воздухе, воде и космическом пространстве, ведет все большее число государств, включая США, Великобританию, Германию, Израиль, КНР, РФ, Японию, Южную Корею и другие.

Примерами разработок систем, приближающихся к АСОЛД, могут служить автономные оборонные и защитные системы, такие как противоракетные и другие средства противовоздушной обороны, а также атакующие, к которым можно отнести, например, программируемые морские мины, работающие против определенного (конечного) перечня целей, автономные подводные дроны, такие как система «Посейдон»¹⁰ (РФ), или атомные подводные лодки, которые после получения приказа об атаке и погружении не смогут отменить атаку.

⁹Первые советские беспилотники // URL: <https://sasha.shestakoff.com/blog/2015/05/08/pervyie-sovetskie-besplotniki>

¹⁰Новый российский подводный комплекс «Посейдон» – эффективное средство стратегического сдерживания противника. 2019-02-21 // URL: <http://avia.pro/blog/atomnaya-podlodka-poseydon>

Можно отметить типичные сухопутные системы, разрабатываемые в США, РФ, КНР, Южной Корее и других странах – например, разработанные в США специализированную систему SWORDS и боевую машину MAARS, боевые дроны – типичный дрон Predator,¹¹ широко применявшийся США в Афганистане (решения о применении летального оружия в этих системах принимает оператор), морские системы, такие как беспилотный подводный аппарат (БПА) долгосрочной разведки Boeing-LMRS, БПА Seahorse, способный к автономным действиям, включая использование оружия, корабельные орудия «Phalanx Gatling»¹² и «Aegis»¹³ (США).

Такие автоматизированные системы определения ядерной атаки и принятия решения об ответном ударе, как система «Периметр»¹⁴ (СССР), «Operation Looking Glass»¹⁵ (США) и возможные аналоги в других государствах, обладающих ядерным оружием,¹⁶ можно отнести к прообразам АСОЛД в области стратегических вооружений.

В государствах с развитой технологической базой ведутся разработки систем, обеспечивающих операции автономных ударных групп, примерами которых могут служить противокорабельные ракетные комплексы П-500 «Базальт», П-700 «Гранит» и П-1000 «Вулкан» российского производства, CARACaS (Control Architecture for Robotic Agent Command and Sensing – «Архитектура управления командой роботизированных агентов и распознавания»), разработанная в США. Это новый уровень интеграции боевых систем на основе искусственного интеллекта, обеспечивающий координированные действия отдельных боевых единиц (элементов системы) для достижения поставленных целей и эффективного выполнения боевых задач.

Программное обеспечение АСОЛД

Типичная архитектура программного обеспечения роботов включает три основных блока:

- блок анализа, который может включать искусственный интеллект, получающий данные об окружении для локализации системы, навигации, планирования действий, взаимодействия с оператором (в неавтономном режиме), самообучения;
- блок промежуточной связи или блок управления, формирующий управляющие команды исполнительному блоку на основе данных блока анализа;
- исполнительный блок, формирующий управляющие команды органов и механизмов робота.

¹¹Daniel Terdiman. The history of the Predator, the drone that changed the world (Q&A). September 20, 2014 // URL: <https://www.cnet.com/news/the-history-of-the-predator-the-drone-that-changed-the-world-q-a>

¹²Phalanx Close-in Weapon System. Last Line of Defense for Air, Land and Sea. Raytheon // URL: <https://www.raytheon.com/capabilities/products/phalanx>

¹³«Aegis Combat System», The Warfighter Encyclopedia. Warfighter Response Center. October 8, 2003. // URL: https://military.wikia.org/wiki/Aegis_Combat_System

¹⁴Система «Периметр», или «Мертвая рука». 09.10.2018. // URL: POSREDI.RU - <https://posredi.ru/sistema-perimetr-ili-mertvaya-ruka.html>

¹⁵Operation Looking Glass. Wikipedia // URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Looking_Glass

¹⁶В открытой литературе данных по другим государствам нет.

Усилия разработчиков АСОЛД, в первую очередь, направлены на усложнение («интеллектуализацию») блока анализа с упором на самообучение, оперативную адаптацию системы к изменяющимся данным об окружении. Два других блока напрямую связаны с используемым в системе вооружением.

Риски развития АСОЛД

С технической точки зрения при разработке, развитии и применении АСОЛД существуют следующие риски:

– риск случайного (непредусмотренного) поражения гражданского населения при расширении области применения АСОЛД, включая поиск, идентификацию и поражение живой силы противника;

– риск неконтролируемого включения в перечень целей гражданских объектов в самообучающихся системах на базе искусственного интеллекта, непредсказуемость поведения оружейных систем в непредусмотренных условиях функционирования и изменения окружения;

– риск неконтролируемого изменения и развития программных кодов определения целей и принятия решений при реализации механизмов защиты аппаратных и программных систем управления АСОЛД от внешнего воздействия, противодействию попыткам вывода систем из строя, несанкционированного вмешательства в функционирование АСОЛД;

– риски, связанные с неадекватным применением гражданских разработок в области искусственного интеллекта в военной сфере или террористической деятельности.

Практически все риски так или иначе связаны со сбоем или непредусмотренным изменением и/или развитием программного обеспечения АСОЛД и другим несанкционированным вмешательством в него. Поэтому возможными путями предотвращения перечисленных рисков является следующее:

– реализация самопроверки программного обеспечения АСОЛД, гарантирующая сохранность и защиту базовых принципов и основных функций по анализу и принятию решений блока анализа;

– интеграция в программное обеспечение АСОЛД «искусственной морали»¹⁷ – программных кодов, контролирующих поведение оружейных систем с точки зрения общечеловеческой морали;

– реализация «социализации» АСОЛД, то есть гарантированного сохранения связи с операторами и контроля с их стороны принципиальных систем принятия решений АСОЛД;

– строгий общественный контроль передач технологий в области робототехники в военный сектор.

Заключение и выводы

Секретность разработок АСОЛД – что понятно, учитывая характер применения

¹⁷Artificial moral agents: creative, autonomous and social. An approach based on evolutionary computation // URL: https://www3.nd.edu/~dhoward1/robophilosophy2014_submission_13.pdf

систем в военных целях – приводит к образованию замкнутых сообществ разработчиков в разных государствах, что существенно увеличивает вероятность ошибок, в особенности при разработке программного обеспечения АСОЛД. В целом в таких условиях невозможно гарантировать отсутствие ошибок (багов) в программных кодах, в особенности, при разработке прикладных систем искусственного интеллекта, что может в дальнейшем привести к неадекватному развитию АСОЛД, что в свою очередь может привести к поражению непредусмотренных целей, поскольку по своему существу основной функцией летального оружия является поражение (уничтожение) объектов и живой силы.

Гонка вооружений в области АСОЛД может привести к внедрению недостаточно проработанных систем, что с высокой вероятностью может привести к неконтролируемому поведению систем вооружения при их практическом применении. К сожалению, на данном этапе уже достаточно сложно остановить развитие АСОЛД – «джин выпущен из бутылки».

Главной особенностью АСОЛД является широкое использование искусственного интеллекта, что, как кажется разработчикам, позволяет передать системе не только идентификацию цели, но и функции по принятию решения об уничтожении цели. В связи с этим АСОЛД рассматривается как принципиально новый этап в развитии вооружений, «автономное оружие – это революция в войне, после пороха и ядерного оружия».¹⁸

В настоящее время нет документов международного права, применимых к АСОЛД, поэтому многие исследователи отмечают, что АСОЛД противоречит оговорке Мартенса,¹⁹ что служит основанием принятия правового документа, запрещающего разработки АСОЛД, их производство и применение. Одним из главных факторов, как отмечено в заключительном Коммюнике региональной Конференции «АСОЛД: Превентивный запрет»,²⁰ является гарантия сохранения значимого человеческого контроля в автономных системах вооружений, что должно быть неотъемлемой частью соответствующего международного юридически обязывающего правового инструмента.

¹⁸ Автономное оружие – открытое письмо исследователей ИИ (искусственного интеллекта) и роботов // URL: <https://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons-russian>

¹⁹ Положение, внесенное по предложению российского делегата Ф.Ф. Мартенса на первой Гаагской конференции мира 1899 в Конвенцию о законах и обычаях сухопутной войны. Оговорка гласит: «Впредь до того времени, когда предоставится возможность издать более полный свод законов войны, Высокие Договаривающиеся Стороны считают уместным засвидетельствовать, что в случаях, не предусмотренных принятыми ими постановлениями, население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания».

²⁰ Региональная Конференция «Автономные системы оружия летального действия: превентивный запрет», Нур-Султан (Астана), 18-19 апреля 2019 г.

Т.М. Жантикин: Леталды әсері бар қарудың автономды жүйелері: типология, тәуекелдер, құқықтық реттеу проблемалары.

Мақалада леталды әсері бар қарудың автономды жүйелерінің (ЛӘҚАЖ) түрлі қырлары қарастырылған, оның техникалық, сондай-ақ этикалық, құқықтық және өзге де қырлары егжей-тегжейлі көрсетілген, роботтандарылған қару жүйелерінің типологиясы, ЛӘҚАЖ анықтамасы, жасанды интеллекті пайдалану, ЛӘҚАЖ-ды бағдарламалық қамтамасыз етудің құрылымы, ЛӘҚАЖ-ды дамытудың негізгі тәуекелдері, тәуекелдердің алдын алудың мүмкін жолдары келтірілген. Бүгінгі күні халықаралық құқықта ЛӘҚАЖ-ды дамыту мен пайдалануды реттейтін құжаттар жоқ, ЛӘҚАЖ-ды пайдаланудың салдары үшін құқықтық жауаптылық көзделмеген, оларды топтастыру мәселесі бойынша ортақ пікір орнықтамаған. Ең бірінші кезекте, ЛӘҚАЖ-дың түрлі қырларын реттейтін халықаралық конвенцияны әзірлеуге кірісу керек. Әрі ұлттық, әрі халықаралық деңгейлерде құжаттарды жасақтау қажет.

Тірек сөздер: заманауи мемлекет, қару, леталды әсері бар қарудың автономды жүйелері (ЛӘҚАЖ), жасанды интеллект, роботтандарылған жүйелердің типологиясы, ЛӘҚАЖ-ды бағдарламалық қамтамасыз ету, қарулану бәсекесі, қарулану бәсекесін тежеу, халықаралық құқық, ЛӘҚАЖ-ды дамыту тәуекелдері.

T.M. Zhantikin: Self-contained systems of deadly weapons: typology, risks, issues of legal regulation.

The article considers various aspects of the development of self-contained systems of deadly weapons, its technical, ethical and legal aspects, typology of robotic systems of weapon, the definition of self-contained systems of deadly weapons, the use of artificial intelligence, software architecture for self-contained systems of deadly weapons, ways of software development, major risks of self-contained systems of deadly weapons development, some ways for risks avoidance. The system of today's international law lacks any documents regulating the development and utilizing self-contained systems of deadly weapons. There is also no liability for the consequences of their use and agreement on their classification. First and foremost, we should commence the development of an international convention for the regulation of various aspects of self-contained systems of deadly weapons. The documents for the regulation of their use should be developed both nationally and internationally.

Keywords: contemporary state, weapons, self-contained systems of deadly weapons, artificial intelligence, typology of robotic systems, software for self-contained systems of deadly weapons, arms race, restraint of the arms race, international law, risks of self-contained systems of deadly weapons development.

Библиография:

1. Acheson R. “A WILPF Guide to Killer Robots”, 1st Edition, March 2019(www.wilpf.org).
2. Wareham M. “Let's Stop Killer Robots before It's too late” – Campaign to Stop Killer Robots, Campaigner's Kit, April 2019.
3. Шмитт М.Н., Тернер Дж.Ф. «Из-под контроля: автономные оружейные

системы и законы вооруженного конфликта» // Журнал национальной безопасности Гарвардской школы права, вып. 4 (2013). С. 276 (<https://harvardnsj.org>).

4. Moor J.H. «Is Ethics Computable?» // *Metaphilosophy*, vol. 26, nom. 1–2, 1995. – Pp. 1–21.

5. Moor J.H. «The Nature, Importance, and Difficulty of Machine Ethics» (Мур Дж.Х. «Характер, значение и сложность машинной этики»), *IEEE Intelligent Systems*, июль/август 2006 г., том 21, № 4. – С. 18-21.

6. Moor J.H. “Four Kinds of Ethical Robots” (Мур Дж.Х. «Четыре типа этического робота»), *Philosophy Now*, март/апрель 2009 г., вып. 72. С. 12.

7. Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны, принята в Гааге 29 июля 1899 г., вступила в силу 4 сентября 1900 г. Приложение: Положение о законах и обычаях сухопутной войны // См.: Кассезе А. Оговорка Мартенса: синица в руках или журавль в небе? // *Европейский журнал международного права*, вып.11, № 1, 2000. – С. 193-195.

8. Гилади Р. Положение об иронии: размышления о происхождении оговорки Мартенса // *Европейский журнал международного права*, вып. 25, № 3 (2014). – С. 853.

9. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, принят 8 июня 1977 г., 1125 U.N.T.S.3, вступил в силу 7 декабря 1978 г.

10. Всеобщая декларация прав человека, принята 10 декабря 1948 г., UN GA Res.217A(III), UN Doc. A/810 at 71 (1948).

11. Международный пакт о гражданских и политических правах, принят 16 декабря 1966 г., Г.А. ООН 2200А (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No.16) b 52, UN Doc. A/6316 (1966), 999 UNTS 171, вступил в силу 23 марта 1976 г.

12. Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, принята в Женеве 10 октября 1980 г., вступила в силу 2 декабря 1983 г.

13. Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, UN Doc. A/CONF.192/15 (2001).

14. Пустогаров В.В. Оговорка Мартенса в международном праве // *Журнал истории международного права*, вып.125, 1999. С. 133.

References (transliterated):

1. Acheson R. "A WILPF Guide to Killer Robots", 1st Edition, March 2019 (www.wilpf.org).

2. Wareham M. "Let's Stop Killer Robots before It's too late" – Campaign to Stop Killer Robots, Campaigner's Kit, April 2019 (https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2019/04/Campaigners-Kit-FINAL_EN.pdf).

3. Shmitt M.N., Ternier Dzh.F. «Iz-pod kontrolya: avtonomnye oruzhejnye sistemy i zakony vooruzhennogo konflikta» // *Zhurnal nacional'noj bezopasnosti Garvardskoj shkoly prava*, vyp.4 (2013). S. 276 (<https://harvardnsj.org>).

4. Moor J.H. «Is Ethics Computable?» // *Metaphilosophy*, vol. 26, nom. 1–2, 1995. – Pp. 1–21.

5. Moor J.H. «The Nature, Importance, and Difficulty of Machine Ethics» (Mur Dzh.H.

«Harakter, znachenie i slozhnost' mashinnoj etiki»), IEEE Intelligent Systems, iyul'/avgust 2006 g., tom 21, № 4. – S. 18-21.

6. Moor J.H. "Four Kinds of Ethical Robots" (Mur Dzh.H. «Chetyre tipa eticheskogo robota»), Philosophy Now, mart/aprel' 2009 g., vyp. 72. S. 12.

7. Konvenciya o zakonah i obychnykh suhoputnoj vojny, prinyata v Gaage 29 iyulya 1899 g., vstupila v silu 4 sentyabrya 1900 g. Prilozhenie: Polozhenie o zakonah i obychnykh suhoputnoj vojny // Sm.: Kasseze A. Ogovorka Martensa: sinica v rukah ili zhuravl' v nebe? // Evropejskij zhurnal mezhdunarodnogo prava, vyp.11, № 1, 2000. – S. 193-195.

8. Giladi R. Polozhenie ob ironii: razmyshleniya o proiskhozhdenii ogovorki Martensa // Evropejskij zhurnal mezhdunarodnogo prava, vyp. 25, № 3 (2014). S. 853.

9. Dopolnitel'nyj protokol k Zhenevskim konvenciyam ot 12 avgusta 1949 g., kasayushchijся zashchity zhertv mezhdunarodnyh vooruzhennykh konfliktov, prinyat 8 iyunya 1977 g., 1125 U.N.T.S.3, vstupil v silu 7 dekabrya 1978 g.

10. Vseobshchaya deklaraciya prav cheloveka, prinyata 10 dekabrya 1948 g., UN GA Res.217A(III), UN Doc. A/810 at 71 (1948).

11. Mezhdunarodnyj pakt o grazhdanskih i politicheskikh pravah, prinyat 16 dekabrya 1966 g., G.A. OON 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No.16) b 52, UN Doc. A / 6316 (1966), 999 UNTS 171, vstupil v silu 23 marta 1976 g.

12. Konvenciya o zapreshchenii ili ogranichenii primeneniya konkretnykh vidov obychnogo oruzhiya, kotorye mogut schitat'sya nanosyashchimi chrezmernye povrezhdeniya ili imeyushchimi neizbiratel'noe dejstvie, prinyata v ZHeneve 10 oktyabrya 1980 g., vstupila v silu 2 dekabrya 1983 g.

13. Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, UN Doc. A/CONF.192/15 (2001).

14. Pustogarov V.V. Ogovorka Martensa v mezhdunarodnom prave // Zhurnal istorii mezhdunarodnogo prava, vyp.125, 1999. – S. 133.

«ЗАҢДЫ ТҮЛҒАЛАР ТУРАЛЫ ЗАҢНАМАНЫ САРАПТАУ: ТЕОРИЯСЫ ЖӘНЕ ІС ЖҮЗІНДЕ ҚОЛДАНУ ТӘЖІРИБЕСІ» АТТЫ ҒЫЛЫМИ БАСЫЛЫМ ЖАЙЛЫ ЖЕКЕЛЕГЕН ОЙЛАР¹



М.А. ЕСТЕМИРОВ,
«M.S. Narikbayev atyndagi
KAZGUU Universiteti» АҚ
Аға оқытушы, PhD

Мақалада Қазақстан Республикасының Заңнама Институтының мамандары жариялаған «Заңды тұлғалар туралы заңнаманы сараптау: теория және іс жүзінде қолдану тәжірибесі». /Жауапты редакторы Ж.У. Тлембаева, Астана. 2018. – 198 б. ғылыми басылымы жайлы автордың жекелеген ойлары сипатталған. Ғылыми басылымның авторлары іскерлік айналымның көкейкесті мәселелерін айқындау бағытында орасан үлкен шаруаны атқарған және жан-жақты мұқият талдау арқылы аталған мәселелерді шешу жолдарын ұсынған. Бұл ғылыми басылымның құндылығын арттыра түскендігі даусыз. Сонымен бірге, мақала авторы ғылыми басылымның баяндау құрлымының ыңғайлы ойластырылғанына да оң баға береді. Жалпылай алғанда, автор бұл ғылыми еңбекке жоғары оң баға бере тұрғанымен, ұсыныс сипатындағы бірнеше ескертпелерді

де білдіреді. Атап айтқанда, автор «корпоративтік дау» ұғымымен байланысты сауалдарды бұдан да әрі тереңірек талдай түсу қажет еді, деп пайымдайды.

Тірек сөздер: заңды тұлға, коммерциялық ұйым, коммерциялық емес ұйым, акционерлік қоғам, жауапкершілігі шектеулі серіктестік, иесіз акциялар, корпоративтік дау.

Біз тарапымыздан пікір білдірілгелі тұрған ғылыми еңбек Қазақстан Республикасының Заңнама Институтының бір топ мамандары тарапынан әзірленіп, 2018 жылы жарық көрген және «Мониторинг законодательства о юридических лицах: теория и практика применения» деп аталады. Жалпы мазмұны 198 парақтан тұрады. Аталған ғылыми еңбекті оқып шығу нәтижесінде әзірлеушілердің орасан шаруаны жоғары сапада атқарып шыққандығына көз жеткіздік. Дегенмен, сапасын бұдан да арттыра түсу мүмкіндігінің де бар екендігін аңғардық. Енді, осыны ары қарай тарқатып айтсақ.

Сонымен, ғылыми басылымды әзірлеушілер заңды тұлға қызметінен туындайтын сауалдардың құқықтық реттелуінде келесідей олқы тұстардың бар екендігін атап көрсетеді:² (1) заңды тұлғалар қатысатын қатынастарды ұтымды құқықтық реттеудің кемшіл түсіп жатуы; (2) коммерциялық емес заңды тұлғаның жекелеген ұйымдық-

© М.А. Естемиров, 2019

¹Мониторинг законодательства о юридических лицах: теория и практика применения. Научное издание / Под ред. Ж.У. Тлембаевой. Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 198 с.

²Там же. Б.16.

құқықтық нысандар тізімінің ашықтығы; (3) корпоративтік қатынастарға байланысты сауалдардың реттелмегендігі; (4) заңды тұлға қызметін реттеуге бағытталған заңдардың және заңға сәйкес актілердің молдығы. Осылай деп отандық құқықтық реттеудің кемшіл тұстарын айқындап көрсеткен әзірлеушілер, бұл жағдайдың ел экономикасының инвестициялық тартымдылығына кері әсер ететіндігіне назар аударады. Бұл тұстағы әзірлеушілердің құқықтық реттеудегі олқы тұстарды нақты ашып көрсетуі, байыпшен сипатталған құрлымдық жүйесі бұл ғылыми басылымның құндылығын арттыра түскендігі даусыз. Енді, бұдан әріде осы мақала ауқымы мүмкіндік беретін деңгейде қолданыстағы құқықтық реттеудің кемшіл тұстарын әзірлеушілердің қалай сипаттағандығына назар аударсақ.

(1) Заңды тұлғалар қатысатын қатынастарды ұтымды құқықтық реттеудің кемшіл түсіп жатуы. Әзірлеушілер бұл бөлікте заңды тұлғаның әрбір ұйымдық-құқықтық нысанына жекелей тоқталып, жан-жақты ұтымды сипаттаған. Алдымен, әзірлеушілер елімізде тіркелген коммерциялық заңды тұлғалар жайлы келесідей статистикалық деректерді келтіреді, атап айтқанда:

Сенім серіктестігі – 66;

Толық серіктестік – 878;

Қосымша жауапкершілігі бар серіктестік – 258;

Жауапкершілігі шектеулі серіктестік – 367 540;

Акционерлік қоғам – 1 642,

осының ішінде мемлекеттің қатысуымен құрылғандары- 88;

Мемлекеттік кәсіпорын – 6 645,

осының ішіндегі қазыналық кәсіпорындары – 5 112;

Өндірістік кооперативтер – 7 705;

Барлығы – 384 734.³ Келтірілген бұл ұйымдық-құқықтық нысандардың ішінен авторлар алдымен, акционерлік қоғам нысанына қатысты деректерді талдаудан бастаған.

«Акционерлік қоғамдар туралы» отандық заңға талдау жүргізу нәтижесінде әзірлеушілер, ерлі-зайыптылардың бірі өзінің атындағы акцияны иеліктен шығарған ретте зайыбының (ерінің) нотариалды келісімін алу-алмауға қатысты, бірігу туралы шартқа акционерлік қоғамның қай органының қол қоятындығына қатысты және өзге де осы сынды қажетті түзетулер енгізу жайлы орынды ұсыныстар білдірген. Сонымен бірге, акционерлік қоғам нысанына арналған бөлікте акционерге тиесілі акцияны иесіз деп тану мәселесі көтеріліп, осы қатынастарды реттейтін қажетті механизмдердің жоқ екендігіне және сол себепті, қолданыстағы заңнамаға тиісті өзгертулер мен толықтырулар ендірудің қажеттігіне назар аударылады. Дегенмен, бұл өзгерістер мен толықтырулардың мазмұны, сипаты қандай болуы тиістігі жайлы сауал басы ашық күйінде қалған.

Осы тұста, дәл осы сауалдың соңғы жылдары жауапкершілігі шектеулі серіктестік нысанында да өзекті болып жатқандығына және ЖШС-пен байланысын үзіп алған қатысушының үлесіне қатысты сауалдарды реттеуге «үлесті мәжбүрлеп сатып алу» тәсілінің қауқарлы екендігіне біз тарапымыздан назар аударылған еді.⁴

³Там же. Б.14-16.

Сол себепті, қолданыстағы «Акционерлік қоғамдар туралы» отандық заңда белгілі-бір жағдайларда акцияны (үлесті) мәжбүрлеп сатып алуға жол берілетіндігін неге бекітпеске? Мысалы, Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінің (бұдан әріде-ҚР АК) 139-бабының 5-тармағында «Қазақстан Республикасының заң актілерінде өзінің әрекетімен немесе әрекетсіздігімен акционерлік қоғамның мүддесін бұзған акционерден акцияларды сот шешімі бойынша сатып алу мүмкіндігі көзделуі мүмкін» деген ереже бекітілген. Демек, заң шығарушы акцияны жекелеген жағдайларда мәжбүрлеп сатып алуға рұқсат етілетіндігімен келіседі. Дегенмен, ҚР АК деңгейінде бекітілген бұл ереже арнайы «Акционерлік қоғамдар туралы» отандық заңнан көрініс таппаған. Сол себепті, заң шығарушыға осы тәсілді жоғарыда аталған жағдайдың шешімі ретінде қарастырып көруді ұсынған болар едік.

Ал, іскерлік айналымда ең үлкен сұранысқа ие ұйымдық-құқықтық нысан – жауапкершілігі шектеулі серіктестігіне қатысты қолданыстағы заңнаманы кемелдендіру мақсатында әзірлеушілер келесідей орынды ұсыныстарды ортаға салады: *біріншіден*, серіктестіктің жарғылық капиталының мөлшерінің ең төменгі шектен азаю салдарына қатысты ҚР АК мен «Жауапкершілігі шектеулі және қосымша жауапкершілігі бар серіктестіктер туралы» ҚР заңының (бұдан әріде-ЖШС туралы заң) ережелерін сәйкестендіруге қатысты ұсыныс білдірілген; *екіншіден*, қатысушының үлесті иеліктен шығару арқылы серіктестіктен шығуға құқылы екендігіне қатысты Жер кодексінің және ЖШС туралы заңның ережелерін сәйкестендіруге қатысты ұсыныс ортаға салынған; *үшіншіден*, ескірген құқықтық нормаларды алып тастауға қатысты ұсыныс айтылған; *төртіншіден*, ЖШС-тің жалғыз қатысушысы ретінде бір тұлғадан тұратын өзге шаруашылық серіктестіктің бола алмайтындығы жайлы тыйымның қолданысына қатысты баға берілген; *бесіншіден*, серіктестіктің атқарушы органын бес жылдан аспайтын мерзімге ғана тағайындауға болатындығы жайлы ереженің орындылығына баға берілген; *алтыншыдан*, ЖШС туралы заңның 4-бабындағы «серіктестіктің фирмалық атауының қысқарған нысанын және оның шет тілдердегі **баламаларын** пайдалануға да құқығы бар» деген тұсында қолданылатын «баламалары» сөзін өзге нақты сөзбен алмастыру жайлы байлам жасалған; *жетіншіден*, қайталанатын нормаларды қысқартуға қатысты ұсыныс білдірілген; *сегізіншіден*, қатысушы үлесін мәжбүрлеп сатып алу механизмін жетілдіруге қатысты ұсыныс сипатталған; *тоғызыншыдан*, ЖШС туралы заңның 13-бабының 1-тармағына толықтыру ендіру жайлы ұсыныс айтылған; *оныншыдан*, үлес иеліктен шығарылған реттегі қатысушы құқықтары мен міндеттерінің ауысу сәтіне қатысты қолданыстағы заңнамаға нақтылау енгізу көзделген.

ЖШС нысанына қатысты қолданыстағы заңнаманы кемелдендіруге бағытталған жоғарыдағы ұсыныстарға оң баға беріп, бүкіл ынтамызбен қолдай тұрғанымызбен, келесідей сыни ескертпелерді де білдіруді жөн деп таптық: *біріншіден*, үлесті мәжбүрлеп сатып алу тәсіліне қатысты жоғарыда келтірілген сегізінші тармақта

⁴Естемиров М.А. Жауапкершілігі шектеулі серіктестіктің жарғылық капиталындағы үлесті иесіз деп тану жөніндегі отандық сот тәжірибесіне шолу // Недействительные сделки в гражданском праве: материалы междунар. научн. практ. конф. в рамках ежегодных цивилистических чтений, посвященной 75-летию профессора Рольфа Книпера (Алматы, 19-20 мая 2016 г.) / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: НИИ частного права, 2017. – Б. 702-710.

сипатталған «МГК» ЖШС-де даудың мазмұнын беруде аздап ауытқу орын алған. Ал, аталған істегі басты сауал, жер қойнауын пайдаланушы болып табылатын ЖШС-тің қатысушылар құрамындағы өзгерістің жүргізілу тәртібіне қатысты болған еді; *екіншіден*, ЖШС туралы заңнаманың қолданысының басты өзекті мәселесі – құқыққолдану тәжірибесінде жатыр. Шындығында, құқықтық норманың сипатталуында ешбір ақау болмағанымен, алайда, құқықтық нормаға қатысты құқыққолдану тәжірибесі заң шығарушы мүлдем жоспарламаған бағытта өрбіп жатқан болуы мүмкін.⁵ Сол себепті, заңды тұлғаның жекелеген нысандары жайлы талдау жүргізу барысында міндетті түрде құқыққолдану тәжірибесіне басым назар аударылғаны жөн.

Дәл жоғарыдағыдай тәртіппен әзірлеушілер, өндірістік кооператив және коммерциялық емес заңды тұлғаның жекелеген ұйымдық-құқықтық нысаны туралы заңнаманыда жетілдіруге қатысты орынды һәм өзекті ұсыныстар білдірген. Дегенмен, әзірлеушілер отандық зерттеушілердің еңбектерінің нәтижелерімен мұқият таныса түссе, құба-құп болар еді. Мысалы, Талдықорған Университетінің зерттеушісі Б.Ж. Айтимов өзінің зерттеу еңбегінде кооперативтерді өндірістік және тұтыну деп жіктеудің жеткілікті негіздемесінің жоқтығына назар аударады және сол себепті, аталған жіктеуді алып тастау жайлы ұсыныс білдіреді.⁶ Осы тұста, бұл ғылыми басылымды әзірлеген әріптестеріміз, Ресей Федерациясының Үкіметінің жанынан құрылған Салыстырмалы құқықтану және заңнама институтының қызметкерлері әзірлеген «Юридические лица в российском гражданском праве» деп аталатын 3 томдық монография іспеттес терең талданған еңбекті әзірлеуді алдағы жылдардың жұмыс жоспарына енгізсе құба-құп болар еді.⁷ Сонымен бірге, қабылданатын заңдардың сапасын арттыра түсу мақсатында Парламенттің немесе Президенттің жанынан салыстырмалы құқықтану институтын құру жайлы профессор С.Ф. Ударцевтің білдірген ұсынысы да қолдауға тұрарлық бастама деп пайымдаймыз.⁸

(2) Коммерциялық емес заңды тұлғаның жекелеген ұйымдық-құқықтық нысандар тізімінің ашықтығы. Мемлекеттік тіркеуден өткен коммерциялық емес заңды тұлғалар жайлы аталған еңбекте келесідей деректер келтірілген:

Мемлекеттік мекеме – 20 994;

Мекеме – 3 525;

⁵Естемиров М.А. Конституциялық құндылықтардың жеке құқық саласындағы қолданысы // Қазақстан Республикасының Конституциясы Күніне арналған «Конституция және қоғам мен мемлекеттің жаңғыруы» атты халықаралық ғылыми-практикалық конференция материалдарының жинағы (2017 ж. 2-30 тамыз) /Жалпы редакциясын басқарғандар: И.И. Рогов, А.О. Шәкіров, Астана: Баспа: «Жарқын Ко»: 2017. Б. 397-402.

⁶Айтимов Б.Ж. Қазақстан республикасында коммерциялық емес ұйымдар қызметін құқықтық реттеу мәселелері: 6D030100 — құқықтану мамандығы бойынша филос. докт. (PhD) дәрежесін алу үшін дайындалған дис. Талдықорған, 2016. – 161 б.

⁷Юридические лица в российском гражданском праве: монография. В 3-х т. / А.В. Габов, О.В. Гутников, Н.Г. Доронина и др.; отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.

⁸Ударцев С.Ф. Будущее – уже завтра // Казахстанская правда. 20 июня 2019 года. С. 4.

Акционерлік қоғам – 663;
Заңды тұлғалар бірлестігі – 1 591;
Қорлар – 6 697;
Қоғамдық бірлестіктер – 11 217;
Діни бірлестіктер – 966;
Тұтыну кооперативтері – 4 804;
Тұрғын-үй құрылыс кооперативтері – 576;
Пәтер иелерінің кооперативтері – 2 574;
Өзге де нысандағы ұйымдар – 2 203;
Барлығы – 55 810.

Қазақстан Республикасында тіркелген коммерциялық және коммерциялық емес заңды тұлғалар жайлы статистикалық деректерді келтіре отырып, әзірлеушілер елімізде заңды тұлғаларды тіркеудің екі үлгісінің қалыптасқандығына, атап айтқанда, қолданыстағы заңнамаға сәйкес коммерциялық заңды тұлғалар үшін онайлатылған мемлекеттік тіркеу режимінің қарастырылғандығына, ал, коммерциялық емес заңды тұлғалар үшін құқықтық сараптауды талап ететін мемлекеттік тіркеу режимінің жұмыс істейтіндігіне назар аударады.⁹ Әзірлеушілер, шындығында коммерциялық емес заңды тұлғаның жекелеген ұйымдық-құқықтық нысандарына талдау жүргізуге бағытталған қыруар шаруаны атқарған және осы жұмыстың нәтижесі еңбекте ұтымды көрініс тапқан. Ал, коммерциялық емес заңды тұлға құрылуы мүмкін жекелеген ұйымдық-құқықтық нысандардың тізімін жабық етіп беруді қолдауға тұрарлық және уақыт талабымен пісіп-жетілген ұсыныс деп бағалауға болады.

(3) Корпоративтік қатынастарға байланысты сауалдардың реттелмегендігі. Бұл сауалдар ғылыми еңбектің 113 – 161 парақтары аралығында талданған. Бұл бөлікке қатысты келесідей бір ұсыныс білдіруге болады. Атап айтқанда, әзірлеушілер басылымда «корпоративтік дау» ұғымына тоқталады.¹⁰ Дегенмен, осы ұғымның қолданысына қатысты құқыққолдану тәжірибесінде туындап жатқан қиындықтарды еңсеруге қатысты нақты ұсыныстарды, кітаптың қорытынды бөлігінде білдірілген байламдар тізіміне қосса басылымның құндылығы бұдан да күшейе түскен болар еді. Атап айтқанда, қазіргі кезде отандық құқыққолдану тәжірибесінде «корпоративтік дау» санатына тек, Қазақстан Республикасының Азаматтық Процесстік Кодексінің (бұдан әріде-ҚР АПК) 27-бабында көрсетілген тізімде аты аталған ғана істер жатады деген ұстаным бар. Айталық, дау мазмұны корпоративтік қатынастардан туындағанымен, бірақ бұл дау ҚР АПК 27-бабындағы тізімде аты аталмаса, онда дау «корпоративтік дау» санатына жатқызылмайды. Біздің пайымдауымызша, бұл ұстаным түзетілуі тиіс. Демек, ҚР АПК 27-бабындағы тізімде берілмегенімен, егер дау корпоративтік қатынастан бастау алып жатқан болса, онда корпоративтік дау санатына жатқызылуы тиіс.

⁹Мониторинг законодательства о юридических лицах теория и практика применения. Научная издание / Под ред., Ж.У. Тлембаевой. Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. Б.14-16.

¹⁰Там же. Б. 121-124.

(4) Заңды тұлға қызметін реттеуге бағытталған заңдардың және заңға сәйкес актілердің молдығы. Әзірлеушілер заңды тұлға қызметін реттейтін заңнаманы екі деңгейде яғни, ҚР АҚ және арнайы заңдар деңгейінде болғаны жөн деп пайымдайды. Бұл пайым да құпталуы тиіс байлам болып табылады.

Осы шағын шолуды қорытындылай келе, қазіргі пікір білдіріліп жатқан еңбектің бүгінгі таңдағы іскерлік айналым мұқтажығын көрсететін шын мәніндегі құнды дүние екендігін тағы бір атап өткіміз келеді және еңбекті дайындап, жарыққа шығарған әзірлеушілер тобына отандық жеке құқық ғылымының дамуына осы сынды өзге де құнды еңбектерді жарыққа шығару арқылы үлес қосуына тілектестігімізді білдіреміз.

М.А. Естемиров: Отдельные мысли о научном издании на тему «Мониторинг законодательства о юридических лицах: теория и практика применения».

В статье изложены отдельные мысли автора о книге «Мониторинг законодательства о юридических лицах: теория и практика применения: Научное издание / Под ред. Ж.У. Тлембаевой – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 198 с.», опубликованной сотрудниками Института законодательства Республики Казахстан. Авторы данного научного издания провели колоссальную работу по выявлению наиболее актуальных вопросов правоприменительной практики и на основе всестороннего анализа предложили пути решения проблем правоприменительной практики. Это безусловно увеличивает научную ценность данного труда. Также автор положительно оценивает продуманную структуру изложения данного научного издания. В целом, автор, высоко оценивая данный научный труд, в то же время выражает несколько замечаний рекомендательного характера. Например, автор полагает, что следовало бы более детально проанализировать вопросы, а связанные с понятием «корпоративный спор».

Ключевые слова: юридическое лицо, коммерческая организация, некоммерческая организация, акционерное общество, товарищество с ограниченной ответственностью, бесхозяйные акции, корпоративный спор.

М.А. Yestemirov: Some thoughts on the scientific publication on the topic «Monitoring of legislation on legal entities: theory and practice of application».

The article presents some thoughts of the author about the scientific publication on "Monitoring of legislation on legal entities: theory and practice of application: Scientific publication / Ed. Zh.U. Tlembayeva – Astana: "Institute of legislation of the Republic of Kazakhstan", 2018. – 198 p.", published by the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan. The authors of this scientific publication, have done a great job to identify the most pressing issues of law enforcement practice and on the basis of a thorough and comprehensive analysis proposed solutions to these issues. This certainly increases the scientific value of this work. Also, the author appreciates the well-thought-out structure of the presentation of this scientific publication. In General, the author highly appreciating this scientific work, at the same time makes several recommendations on the content. For example,

the author believes that it would be necessary to analyze in more detail the issues related to the concept of "corporate dispute".

Keywords: legal entity, commercial organization, non-commercial organization, joint-stock company, limited liability company, ownerless shares, corporate disputes.

Библиография:

1. Мониторинг законодательства о юридических лицах: теория и практика применения. Научное издание / Под ред., Ж.У. Тлембаевой. Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 198 с.

2. Естемиров М.А. Жауапкершілігі шектеулі серіктестіктің жарғылық капиталындағы үлесті иесіз деп тану жөніндегі отандық сот тәжірибесіне шолу // Недействительные сделки в гражданском праве: материалы междунар. научн. практ. конф. в рамках ежегодных цивилистических чтений, посвященной 75-летию профессора Рольфа Книпера (Алматы, 19-20 мая 2016 г.) / Отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы: НИИ частного права, 2017. – Б.702-710.

3. Естемиров М.А. Конституциялық құндылықтардың жеке құқық саласындағы қолданысы // Қазақстан Республикасының Конституциясы Күніне арналған «Конституция және қоғам мен мемлекеттің жаңғыруы» атты халықаралық ғылыми-практикалық конференция материалдарының жинағы (2017 ж. 2-30 тамыз) / Жалпы редакциясын басқарғандар: И.И. Рогов, А.О. Шәкіров. Астана: Баспа: «Жарқын Ко», 2017. – Б. 397-402.

4. Айтимов Б.Ж. Қазақстан республикасында коммерциялық емес ұйымдар қызметін құқықтық реттеу мәселелері: 6D030100 – құқықтану мамандығы бойынша филос. докт. (PhD) дәрежесін алу үшін дайындалған дис. Талдықорған. 2016. – 161 б.

5. Юридические лица в российском гражданском праве: монография. В 3-х т. / А.В. Габов, О.В. Гутников, Н.Г. Доронина и др.; отв. ред. А.В. Габов, О.В. Гутников, С.А. Сеницын. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015.

6. Ударцев С.Ф. Будущее – уже завтра // Казахстанская правда. 20 июня 2019 года.

References (transliterated):

1. Monitoring zakonodatel'stva o yuridicheskikh licah: teoriya i praktika primeneniya. Nauchnoe izdanie / Pod red., Zh.U. Tlembaevoj. Astana: GU «Institut zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan», 2018. – 198 s.

2. Estemirov M.A. Zhauapkershiligi shekteuli seriktestiktің zhargylyk kapitalyndagy үlesti iesiz dep tanu zhonindegi otandyқ sot tazhiribesine sholu // Nedejstvitel'nye sdelki v grazhdanskom prave: materialy mezhdunar. nauchn. prakt. konf. V ramkah ezhegodnyh civilisticheskikh chtenij, posvyashchennoj 75-letiyu professora Rol'fa Knipera (Almaty, 19-20 maya 2016 g.) / Otv. red. M.K. Sulejmenov. Almaty: NII chastnogo prava, 2017. – B.702-710.

3. Estemirov M.A. Konstituciyaлық kundylyktardyn zheke қуқық саласындағы қолданысы // Kazakstan Respublikasynyn Konstituciyasy Kunine arналған «Konstituciya zhane қоғам мен мемлекеттин zhangyruy» atty halykaralyk gylimi-praktikalыk konferenciya materialdarynұң zhinagy (2017 zh. 2-30 tamyz) / Zhalpy redakciyasyn baskargandar: I.I. Rogov, A.O. Shәkirov. Astana: Baspa: «Zharkyn Ko», 2017. – B. 397-402.

4. Ajtimov B.Zh. Kazakstan respublikasynda kommerciyalyk emes ujymdar qyzmetin kukykyk retteu мәселеleri: 6D030100 – kukyktanu mamandygy bojnsha filos. dokt. (PhD) darezhesin alu үshin dajyndalghan dis. Taldyқorgan. 2016. – 161 b.

5. Yuridicheskie lica v rossijskom grazhdanskom prave: monografiya. V 3-h t. / A.V. Gabov, O.V. Gutnikov, N.G. Doronina i dr.; otv. red. A.V. Gabov, O.V. Gutnikov, S.A. Sinicyn. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2015.

6. Udartsev S.F. Budushchee – uzhe zavtra // Kazahstanskaya pravda. 20 iyunya 2019 goda.



НОВЫЕ КНИГИ

Ішкі істер органдарының криминалистері сот төрелігі қызметінде: Кітап-альбом. Астана: Қазақстан Республикасы ИМ Жедел-криминалистикалық департамент). «Шаңырақ-Медиа» ЖШС, 2019. – 368 б.

ISBN 978-601-7513-77-1

Кітап-альбом документалдық материал негізінде дайындалды және ішкі істер органдарының криминалистикалық қызметінің қалыптасу процесін, дамуы мен қазіргі уақыттағы жай-күйін көрсетеді. Аумақтық ішкі істер органдары криминалистикалық бөліністерінің тарихы, оның дамуы-на үлесін қосқан адамдар, сондай-ақ бүгінгі күні қызмет атқарып жатқан қызметкерлер жазылды. Кітап-альбом оқырмандардың кең қауымына арналған.

Кітап-альбомда Қазақстан Республикасының Ішкі істер министрлігі Мұражайынан алынған отставкадағы полиция полковнигі Петр Иванович Бушуевтың «Из истории становления и развития криминалистических подразделений органов внутренних дел Казахской ССР (1918-1940 гг. и 1946-1979 гг.) документалдық материалдары, з.ғ.к. Геннадий Иванович Поврезнюктің «История криминалистических подразделений органов внутренних дел Казахстана» кітабы, Астана, Алматы, Шымкент қалаларының, облыстардың және Көліктегі Полиция департаменттерінің жедел-криминалистикалық бөліністері, Қазақстан Республикасы ІІМ Б. Бейсенов атындағы Қарағанды академиясы ұсынған ақпараттар пайдаланылды.

Криминалистері органдарының ішкі істер органдарының криминалистері сот төрелігі қызметінде: Кітап-альбом. Астана: Оперативно-криминалистический департамент МВД Республики Казахстан. ТОО «Шаңырақ-Медиа», 2019. - 368 с. ISBN 978-601-7513-77-1

Кітап-альбом подготавливается на основе документального материала и освещает процесс становления, развития и современного состояния криминалистической службы органов внутренних дел. Представлена история криминалистических подразделений территориальных органов внутренних дел, люди, внесшие свой вклад в ее развитие, а также сотрудники, несущие службу в наши дни. Книга-альбом рассчитана на широкий круг читателей.

В книге-альбоме использованы документальные материалы из Архива Министерства внутренних дел Республики Казахстан «Из истории становления и развития криминалистических подразделений органов внутренних дел Казахской ССР (1918-1940 гг. и 1946-1979 гг.)», составленные полковником полиции в отставке Бушуевым Петром Ивановичем, книга к.ю.н. Поврезнюка Геннадия Ивановича «История криминалистических подразделений органов внутренних дел Казахстана», информация, предоставленная оперативно-криминалистическими подразделениями департаментов полиции городов Астаны, Алматы, Шымкента, областей и на транспорте, Карагандинской академией МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова.

УРОКИ ИСТОРИИ (ИЗ ОПЫТА ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И РЕЛИГИОЗНЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ). РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ Л.С. СИМКИНА БЕГУЩИЙ В НЕБО.¹



Р.А. ПОДОПРИГОРА,
д.ю.н., профессор Каспийского
общественного университета
(г. Алматы)

В статье представлена рецензия на книгу известного российского ученого, юриста и писателя Л.С. Симкина, посвященную истории и развитию в царской России и Советском Союзе пятидесятничества, как одного из направлений протестантизма. В рецензии подчёркивается важность понимания реальной истории взаимоотношений между государством и религиозными объединениями и объективного взгляда на религиозные учения и практики. Автор показывает созвучность исторических проблем деятельности многих религиозных объединений. В частности, в статье отмечается, что в Казахстане исламские служители культа и объединения перенесли похожие с пятидесятниками испытания. В рецензии указывается на необходимость учета исторического опыта во избежание повторения трагических исторических ошибок.

Ключевые слова: религия, религиозные объединения, пятидесятники, государственно-конфессиональные отношения, законодательство о религиозных объединениях.

Ещё недавно запретная тема религии, верующих и религиозных объединений стала сегодня вполне обычной для исследователей различных областей знаний, включая юристов. Готовятся диссертации, издаются монографии и многочисленные статьи. Но все равно остаётся много белых пятен, в том числе, связанных с возникновением, распространением различных религиозных учений на территории постсоветского пространства, их отношений с государством в досоветский, советский и постсоветский период.

Более-менее известной является история т.н. титульных религий, например, если говорить о Казахстане – ислама и православия. Открывающиеся архивы, другие становящиеся доступными источники информации позволяют увидеть новые, порой трагические страницы религиозной истории крупных религиозных объединений. Как указывает один из авторитетных зарубежных исследователей ислама, понять, как относятся к исламу в Центральной Азии, что значит ислам для жителей региона можно только принимая во внимание семидесятилетний опыт

советского правления, когда была прервана традиция передачи религиозного знания (в том числе по причине репрессий в отношении служителей культа), ислам был вытеснен из публичной сферы, исчезли его физические маркеры, такие как мечети и медресе.²

Но религиозное пространство во многих странах, включая Казахстан, заполнено не только титульными религиями и религиозными объединениями. Религиозная палитра гораздо разнообразней и охватывает, в числе многих других, религиозные течения и религиозные объединения уже давно присутствующие в стране, но которые и сегодня порой называют нетрадиционными или новыми.

Истории одного из таких религиозных течений и объединений в царской России и Советском Союзе – пятидесятничеству³ и соответствующей церкви – посвящена книга известного российского ученого, доктора юридических наук, писателя Льва Семеновича Симкина.⁴ Но это не простое историческое повествование, это повествование через призму человеческих судеб, притеснений и преследований, судебных процессов.

Я впервые встретился с упоминанием о пятидесятниках в конце 70-х годов прошлого века, когда на полках библиотек видел атеистические книги с гневно-обличающими обложками и пугающим содержанием о жертвоприношениях, изнурительных и экзальтированных богослужениях. Уже во время научной работы, изучая советское законодательство о религиозных культах, обнаружил, что пятидесятники, наряду с некоторыми другими религиозными объединениями, были отнесены этим законодательством к сектам, вероучение которых носило антигосударственный и изуверский характер и они долгое время не подлежали регистрации в государственных органах. Понадобилось время, чтобы понять особенности и антирелигиозной пропаганды, и антирелигиозного законодательства, не гнушавшихся навешивать уничижительные ярлыки и придумывать небылицы в борьбе с религиозными группами.

²Khalid Adeb. Islam after Communism. Religion and Politics in Central Asia. Berkeley and Los-Angeles, University of California Press, 2007. С. 2.

³Пятидесятничество – направление в протестантизме «третьей волны» (неопротестантизме), возникшее в США в начале XX века. Является одним из самых быстрорастущих протестантских направлений в мире. В настоящее время в мире насчитывается 600 млн. пятидесятников. В основе вероучения лежит изложенный в новозаветной книге «Деяния Апостолов» рассказ о сошествии на апостолов святого Духа на пятидесятый день после Пасхи. См.: Артемьев А.И. Религиоведение: основы общего религиоведения, история религий, религии в Казахстане. В 2-х томах. Том. 2. Алматы: «Бастау», 2011. С. 175-176; Религии России. Словарь-справочник. Е.С. Элбакян. М.: ООО «Издательство «Энциклопедия», 2014. С. 201-202.

⁴Симкин Лев Семенович, доктор юридических наук, профессор Российской государственной академии интеллектуальной собственности, адвокат Московской городской коллегии адвокатов и постоянный автор журналов «Новый мир» и «Сноб». Обладатель Серебряной медали Ф. Плевако, присуждаемой российским адвокатским сообществом (2011). Широко известен своими книгами «Социализм с юридическим лицом», «Приговор будет коротким», «Его повесили на площади Победы», «Собибор. Послесловие».

Работа Л. Симкина позволяет объективно взглянуть на религиозное течение, которое, кстати, достаточно широко и давно представлено и в Казахстане. Автор рассказывает о жизни основателя одного из направлений пятидесятничества – Иване Воронаеве (его последователи так и назывались пятидесятники-воронаевцы, хотя подлинное имя Воронаева было Никита Черкасов и происходил он из Оренбургских казаков). В основе книги – рассекреченные архивные материалы судебных процессов. Частная история лидера религиозного объединения поставлена в исторический и политико-правовой контекст. Она, по сути, рассказывает, как государственная машина расправлялась с людьми неугодных государству убеждений. И не так важно, какие это были убеждения: подобная история могла быть рассказана и об имамах, православных епископах, католических ксёндах, раввинах, протестантских пасторах и просто о многих верующих.

Несмотря на то, что книга в целом посвящена пятидесятникам, в ней представлен более общий взгляд на зарождение и развитие протестантизма в царской России, последователей разных течений которого часто называли сектантами. Отношение к ним было далеко не доброжелательным. Тот же Воронаев преследовался ещё царскими властями за отказ от несения воинской службы. В книге приводятся примеры, как в досоветское время запрещались собрания протестантов, участие несовершеннолетних в обрядах, закрывались молитвенные дома под предлогом нарушения строительных норм (с. 52). Как ни странно, но спустя сто лет такие примеры звучат актуально и для нашей действительности.

Большая часть книги посвящена советскому периоду с разными отношениями между властями и пятидесятниками в различные временные отрезки этого периода. В 20-х годах прошлого века пятидесятники демонстрировали лояльность советской власти (с. 92), а советская власть давала зеленый свет сектантским коммунам (с. 94), которые рассматривались в качестве временного союзника в борьбе с православной церковью (с. 95). Автор отмечает, что, по мнению некоторых советских лидеров, сектанты в своих трудовых коммунах воплощали коммунистические идеалы в жизнь (с. 95), а во время серьезных экономических проблем атеистическая власть обращалась за помощью к религиозным крестьянам – баптистам, молоканам, духоборам, малёванцам, толстовцам, наряду со старообрядцами. Благодаря трудолюбию и трезвости они были известны как хорошие хлеборобы (с. 97). В работе приводятся положительные мнения руководителей Советского государства (Каменева, Калинина, Бонч-Бруевича) о сектантах, как о трудовом народе, плоть от плоти народной власти, ведущих здоровый образ жизни и стремящихся к образованию (с. 134-136).

Кстати, такие отношения напоминают и отношения между исламом и советскими властями до конца 20-х годов XX века. Власти поначалу не препятствовали развитию исламской инфраструктуры, исламские «реформаторы-модернисты» с успехом приспособливали ислам к институтам советского общества, организуя «кружки, артели, колхозы», использовали для этого в том числе и

государственные средства, выдавали верующим свои членские билеты в противовес членским билетам партии, комсомола, профсоюзов.⁵ Но уже начиная с 1927 года исламская религия попала в ранг «классового врага трудящихся».⁶ К концу двадцатых годов исламское духовенство лишается гражданских прав, исчезая как социальный слой, территориальные мусульманские духовные управления ликвидируются, большинство мечетей закрывается.⁷

Период союзничества и сотрудничества и с другими религиозными объединениями не был долгим. Расправившись с православием и исламом, власти увидели в сектантах прямых конкурентов, которые были очень убедительны в своих проповедях и привлечении новых последователей. Антирелигиозная компания со всей мощью обрушилась и на сектантов, которых снимали с регистрации, вынуждая верующих уходить в подполье. У них конфисковывали помещения и имущество, устраивали погромы и повальные аресты. В отношении руководителей религиозных объединений и рядовых верующих выдвигались обвинения, знакомые и по многим другим источникам, описывающим происходящее во времена репрессий: контрреволюционеры, антисоветчики, агенты империализма, шпионы и диверсанты. Присутствовала, конечно, и специфика в обвинениях: «создатели изуверской религиозной секты» или «организации сектантов трезвенников-антивоенников». Автор книги рассказывает об уголовных процессах в отношении руководителей религиозных объединений и простых верующих, приводя фрагменты допросов, обвинительных заключений, приговоров, других материалов уголовных дел, документы о пребывании в тюрьмах и лагерях. Перед читателем предстают человеческие трагедии, где есть место стойкости и слабости, дружбе и предательству, чести и бесчестию. Как и во многих других случаях обвинявшиеся в 20-40-х годах XX столетия в надуманных преступлениях позднее были реабилитированы.

Л.С. Симкин не уходит от острых вопросов, как например, об отношении верующих и их лидеров к «безбожной» советской власти, законодательству о религиозных культах или о пацифизме, показывая, что универсальных ответов не было. А было всякое: отрицание и признание власти, отказ от военной службы и прохождение её в годы Великой отечественной войны и тяжелый труд в тылу, непростые дискуссии по этим вопросам между самими религиозными объединениями.

В книге очень много уникальных фотографий, включая переписку советских лидеров, партийные документы, служебную документацию, материалы уголовных дел.

В работе нашлось место и Казахстану. Так в ней указывается, что группы верующих, скрываясь от преследований, тайно переходили в Китай через территорию нашей республики в 30-е годы прошлого века (с. 222). Жена главного героя книги после расстрела мужа в ноябре 1937 г. (в книге отмечается, что в этом же

⁵Султангалиева А.К. Возвращение ислама в Казахстан. Алматы, 2012. С. 121-122.

⁶Джалилов З.Г. Ислам и общество в современном Казахстане. Алматы: «Дайк-Пресс», 2006. С. 53.

⁷Султангалиева А. Указ. раб. С. 122.

месяце были приговорены к расстрелу выдающиеся православные священнослужители – русский религиозный философ Павел Флоренский, митрополит Кирилл (Смирнов) и иерей Владимир Амбарцумов) оказалась в Алма-Ате, где работала на швейной фабрике, автобусным кондуктором и была арестована. Пятидесятники были представлены в религиозном пространстве и советского, и постсоветского Казахстана. Первые упоминания о них относятся к 30 годам XX века. В 1980 году в Казахстане насчитывалось 22 зарегистрированных и 42 незарегистрированных объединений пятидесятников и они занимали пятое место среди всех религиозных объединений в Казахской ССР.⁸ В настоящее время в Казахстане насчитывается 219 пятидесятнических общин и они – по своему количеству – самые многочисленные среди протестантских объединений.⁹

Отдельные замечания, связанные, к примеру, с повторами или изложением общеизвестных фактов в некоторых местах книги, не влияют на очень положительное впечатление от прочитанного. Несмотря на своё историческое содержание, книга очень современна. Мы и сегодня, бывает, с подозрением относимся к тем, кто верует не так, как привыкло большинство, пользуемся непроверенной информацией и не пытаемся разобраться в особенностях того или иного религиозного учения и практики. Книга выглядит как предупреждение, что если не уважается право на свободу убеждений, а государство выступает администратором и судьей в духовной сфере, могут случиться непоправимые трагедии и для человека, и для общества, и для самого государства.

Р.А. Подопригора: Тарих сабақтары (мемлекет пен діни бірлестіктер арасындағы қарым-қатынас тәжірибесінен). Л.С. Симкиннің «Аспанға қарай жүгіруші» кітабына сын-пікір.

Мақалада әйгілі ресей ғалымы, заңгер және жазушы Л.С. Симкиннің патшалық Ресей мен Кеңес Одағында протестантизмнің бір бағыты ретіндегі елулікшілдіктің тарихы мен дамуына арналған кітабына сын-пікір беріледі. Сын-пікірде мемлекет пен діни бірлестіктер арасындағы қарым-қатынастың шынайы тарихын түсінудің және діни ілімдер мен тәжірибеге объективті көзқарастың маңыздылығы баса айтылады. Автор көптеген діни бірлестіктердің қызметіндегі тарихи мәселелердің үндестігін көрсетеді. Атап айтқанда, мақалада Қазақстанда ислам дінін ғибадат етушілер мен бірлестіктердің елулікшілдер сияқты сынақтарға ұшырағаны айтылған. Сын-пікірде тарихи қайғылы оқиғалардың қайталануын болдырмау үшін тарихи тәжірибені ескеру қажеттігі көрсетіледі.

Тірек сөздер: дін, діни бірлестіктер, елулікшілдер, мемлекеттік-конфессиялық қатынастар, діни бірлестіктер туралы заңнама.

⁸Иванов В.А., Трофимов Я.Ф. Религии в Казахстане. Справочник. 2 изд., перераб. и доп. Алматы: Аркаим, 2003. С. 108.

⁹Интерактивная религиозная карта управления по делам религий г. Алматы // URL: <http://religionmap.kz/ru/confession/view?id=2&conf=12> Посещен 18 февраля 2019 г.; Сайт Министерства общественного развития Республики Казахстан // URL: <https://qogam.gov.kz/ru/content/religioz>. Посещен 18 февраля 2019 г.

R.A. Podoprigora: The Lessons of History (lessons from the experience of relations between the state and religious associations). Book review: Lev Simkin. Running to the Sky.

This paper is a review of the book written by Lev Simkin, the famous Russian scholar, lawyer, and writer dedicated to the history and development of the Pentecostal Church as one of the protestant branches in Tsarist Russian and the Soviet Union. The review underlines the importance of understanding of the real history of relations between the state and religious associations, objective view on religious teachings and practices. The author shows the similarities of historical problems of activity of many religious associations. In particular, the article states that Islamic religious servants and associations in Kazakhstan suffered the same problems similar to Pentecostals. Review notes that it is necessary to pay attention to historical experience in order to avoid tragic historical mistakes.

Kew words: religion, religious associations, Pentecostals, state-church relations, legislation on religious associations.

Библиография:

1. Алимов С.В. Правовой статус религиозных объединений в Республике Казахстан: Монография. Алматы: Бастау, 2011. – 252 с.
2. Иванов В.А., Трофимов Я.Ф. Религии в Казахстане. Справочник. 2 изд., перераб. и доп. Алматы: Аркаим, 2003. – 238 с.
3. Косиченко А.Г. Светское государство: Республика Казахстан и мировой опыт // Право и государство. 2014, № 4 (65). – С. 11-16.
4. Подопригора Р.А. Государство и религиозные организации (административно-правовые вопросы). Алматы: Аркаим, 2002. – 324 с.
5. Пчелинцев А.В. Свобода вероисповедания и деятельность религиозных объединений в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 248 с.
6. Султангалиева А. «Возвращение ислама» в Казахстан. Алматы, 2012. – 170 с.
7. Podoprigora R. Kazakhstan, in Gerhard Robbers and W Cole Durham (eds.) // *Encyclopedia of Law and Religion* (Brill, | Nijhoff, Leiden, the Netherlands, 2016. Vol.3, 187-194.
8. Podoprigora R., Kassenova N. State and Religious Associations in Kazakhstan: Legal Regulation and Political Context // *Central Asia and the Caucasus*. 2017. Volume 18. Issue 4. – P. 75-85.

References (transliterated):

1. Alimov S.V. Pravovoi status religioznykh ob'edinenii v Respublike Kazakhstan: Monograph. Almaty: Bastau, 2011. – 252 s.
2. Ivanov V.A., Trofimov Y.F. Religii v Kazakhstane. Guidebook. 2 izd., pererab. I dop. Almaty: Arkaim, 2003. – 238 s.
3. Kosichenko A.G. Svetskoe gosudarstvo: Respublika Kazakhstan i mirovoi opyt // *Pravo I gosudarstvo*. 2014, № 4 (65). – S. 11-16.

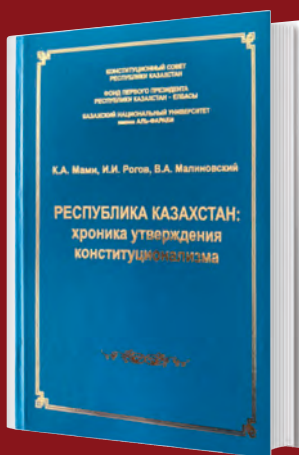
4. Podoprigora R.A. Gosudarstvo I religioznye organizatsii (administrativno-pravovye voprosy). Almaty: Arkaim, 2002. – 324 s.

5. Pchelintsev A.V. Svoboda veroispovedaniya in deyatel'nosty religioznykh ob'edinenii v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovye voprosy. Monograph. M. ID «Yurisprudentsiya», 2012. – 248 s.

6. Sultangalieva A. «Vozvrashchenie islama v Kazakhstan. – Almaty, 2012. – 170 s.

7. Podoprigora R. Kazakhstan, in Gerhard Robbers and W Cole Durham (eds.) // *Encyclopedia of Law and Religion* (Brill | Nijhoff, Leiden, the Netherlands, 2016. Vol.3, 187-194.

8. Podoprigora R., Kassenova N. State and Religious Associations in Kazakhstan: Legal Regulation and Political Context // *Central Asia and the Caucasus*. 2017. Volume 18. Issue 4. – P. 75-85.



НОВЫЕ КНИГИ

Мами К.А., Рогов И.И., Малиновский В.А. РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН: хроника утверждения конституционализма. – Алматы: Қазақ университеті, 2019. – 728 с.

ISBN 978-601-288-138-7

Настоящая книга представляет собой первое и на сегодня единственное в своем роде издание, в котором хронологически выверенно сконцентрированы сведения о важнейших решениях и событиях, связанных с конституционным строительством в Республике Казахстан в период 1990-2018 годов.

Адресованная широкому кругу читателей, она позволит пополнить знания комплексной информацией о становлении и укреплении конституционализма и несущих конструкций Государственной Независимости, эволюции Конституции Республики

Казахстан, гарантиях прав и свобод человека и гражданина, трансформации формы государства, демократического политического режима, общественных институтов. Тем самым будет способствовать повышению качества правотворчества и правоприменения, в целом – эффективности реализации потенциала Конституции всеми гражданами страны – соавторами Конституции.

Книга будет полезна государственным служащим, ученым, педагогам и студентам, историкам, политологам, философам, юристам – каждому, кто интересуется казахстанским опытом конституционного строительства.

Рецензенты: д.ю.н., профессор Е.М. Абайдельдинов; д.ю.н., профессор М.А. Сарсембаев; д.ю.н., профессор С.Ф. Ударцев.

МАЗМҰНЫ

• *Н.Н. Турецкий, Т.Н. Аманбеков.* Нормативтік құқықтық актілерге сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама қажеттігі туралы. Б. 10. • *А.С. Смбастьян.* Дүниежүзілік сауда ұйымының ережелерін Органның дауларды шешу жөніндегі қызметінде түсіндіру. Б. 24. • *М.Х. Матаева.* Қазақстан Республикасы және Орта Азия елдері ұлттық конституцияларының халықаралықтандырылуы. Б. 33. • *Э.А. Кочкарова.* Қырғызстандағы саяси партиялар: конституциялық-құқықтық реттеу. Б. 42-43. • *А.А. Оразбаева, Ж.Р. Темірбеков.* ЕАЭО елдеріндегі және Сингапурдағы қоғамдық орындар мен жол бетін ластау үшін әкімшілік жауапкершілік. Б. 56-57. • *Т.В. Климова.* Қазақстан Республикасының және шетелдердің заңнамасындағы Public Company (жария компания). Б. 73-74. • *А.В. Сороченко.* Украинадағы жария басқару мәнмәтініндегі мемлекеттік-жекешелік әріптестік. Б. 85. • *С.И. Минченко.* Қазақстан Республикасының қылмыстық және қылмыстық-процестік заңнамасын жетілдіру: тұжырымдамалық тұстары. Б. 95-96. • *Е.Б. Абдрасулов, Э.О. Винниченко.* Экстремизмге қарсы іс-қимылдың халықаралық тәжірибесі: тиімді алдын алу мүмкін бе? Б. 110-111. • *Т.М. Жантинкин.* Леталды әсері бар қарудың автономды жүйелері: типология, тәуекелдер, құқықтық реттеу проблемалары. Б. 122. • *М.А. Естемиров.* «Заңды тұлғалар туралы заңнаманы сараптау: теория және іс жүзінде қолдану тәжірибесі» тақырыбынағы ғылыми басылым жайлы жекелеген ойлар. Б. 129. • *Р.А. Подопригора.* Тарих сабақтары (мемлекет пен діни бірлестіктер арасындағы қарым-қатынас тәжірибесінен). Л.С. Симкиннің «Аспанға қарай жүгіруші» кітабына сын-пікір. Б. 136.

CONTENTS

• *N. Turetsky, T. Amanbekov.* On the need for anti-corruption expertise of regulatory legal acts. P. 10. • *A. Smbatyan.* Interpretation of the WTO rules by the Dispute settlement body. P. 24. • *M.Kh. Matayeva.* The Internationalization Of National Constitutions Of The Republic Of Kazakhstan And Central Asian Countries. P. 33. • *E.A. Kochkarova.* Political party Organization: constitutional and legal regulation. P. 43-44. • *A.A. Orazbaeva, Zh.R. Temirbekov.* «Administrative responsibility for pollution of public places and roadsheets in the EEU countries and Singapore». P. 57. • *T. Klimova.* Public Company in the legislation of the Republic of Kazakhstan. P. 74-75. • *A.V. Sorochenko.* PPP in the context of public management in Ukraine. P. 78-85. • *S. Minchenko.* On the concept of the draft Law of the Republic of Kazakhstan «On amendments and additions to certain legislative acts of the Republic of Kazakhstan on improving criminal and criminal procedure legislation». P. 96. • *E.B. Abdrasulov, E.O. Vinnichenko.* International Practices Of Combating Extremism: Is Effective Extremism Prevention Possible? P. 111-112. • *T.M. Zhantikin.* Self-contained systems of deadly weapons: typology, risks, issues of legal regulation. P. 121. • *M.A. Yestemirov.* Some thoughts on the scientific publication on the topic «Monitoring of legislation on legal entities: theory and practice of application». P. 129-130. • *R.A. Podoprigora.* The Lessons of History (lessons from the experience of relations between the state and religious associations). Book review: Lev Simkin. Running to the Sky. P. 137.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнале «Право и государство» публикуются научные статьи, заметки, сообщения о результатах исследований в различных областях юриспруденции (желательно сравнительно-правового характера), рецензии на новые научные юридические издания, статьи о значимых научных конференциях по проблемам государства и права.

Представленные для опубликования материалы должны отвечать следующим требованиям:

- Содержать результаты оригинальных научных исследований и новую актуальную информацию в области государства и права, ранее неопубликованных и не предназначенных для публикации в других изданиях. Автор обязан сообщить редколлегии при представлении статьи и других материалов – были ли они опубликованы или представлены в иные издания.
- Статьи публикуются на казахском, русском, английском языках. В начале статьи помещаются инициалы и фамилия автора, ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз, иная информация о месте работы автора, город, страна. После фамилии автора – название статьи, три аннотации (не менее 5-8 предложений) на русском, казахском и английском языках (с переводом фамилии, инициалов автора, места его работы и названия статьи). В аннотации раскрываются актуальность темы, предмет исследования, цель работы, методы, новизна и основные выводы статьи. После каждой аннотации – 10 ключевых слов на соответствующем языке.
- Статья объемом 8-12 страниц формата А4 должна быть набрана в текстовом редакторе Microsoft Word шрифтом Times New Roman, размером 14, через один интервал и желательно иметь три-четыре подзаголовка. Статьи объемом более 12 страниц согласовываются с главным редактором.
- Сноски в статье – постраничные, со сквозной нумерацией. Обязательны ссылки на источники опубликования приводимых статистических данных, нормативных актов, в том числе международных и зарубежных. В конце статьи дается библиография – основной научной литературы по данной теме, в том числе новейшей (на языке оригинала и отдельно в латинской транслитерации). Редакция журнала «Право и государство» рекомендует использовать сравнительно-правовой материал по ряду стран, изучить публикации по смежным темам в нашем журнале (см. архив на сайте журнала) и включить полезные из них для Вашей работы в пристатейную библиографию. Библиография и примечания оформляются в соответствии с ГОСТом. При ссылках на Интернет-ресурсы указывается автор, название текста, сайт/портал, полный электронный адрес материала, дата его открытия.
- В конце статьи должна быть запись: «статья публикуется впервые», ставится дата и подпись автора (авторов). Здесь же помещаются сведения об авторе (авторах): фамилия, имя и отчество полностью, электронный адрес, контактные телефоны.
- В редакцию представляются: электронная версия статьи, фото автора (желательно – художественный, не документальный портрет). Последняя страница присылается также и в сканированном варианте.
- Статьи проходят внутреннее рецензирование в редколлегии без направления рецензии авторам статей. Редколлегия вправе отклонять статьи, которые по ее мнению не соответствуют требованиям журнала. За ошибки, неточности научного и фактического характера ответственность несет автор (авторы). В случае переработки статьи по просьбе редакционной коллегии журнала, датой поступления считается дата получения редакцией окончательного варианта. Если статья отклонена, редакция сохраняет за собой право не вести дискуссию по мотивам отклонения. Поступившие в редакцию материалы возврату не подлежат.
- Соискатели, магистранты, аспиранты и докторанты, если статья не была специально им заказана, представляют статью для рассмотрения в редколлегию с рецензией независимого ученого по тематике статьи (не из числа членов редколлегии и редсовета), желательно, – научного руководителя или доктора юридических наук.
- Отписки статей не выдаются, гонорар авторам не выплачивается. Плата за публикацию с авторов не взимается. Автор опубликованной статьи получает электронную версию журнала.
- Ссылки на наше издание при перепечатке обязательны.



Адрес и контактные данные редакции:

010000, г. Нур-Султан, шоссе Қорғалжын, 8, Университет КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева,

тел. 8 (7172) 70 30 54, 8 (7172) 70 17 55,

www.km.kazguu.kz. e-mail: pravoigos@kazguu.kz

ҚҰРЫЛТАЙШЫ:**«M.S. NARIKBAEV ATYNDAGI KAZGUU UNIVERSITETI» АҚ**

Журнал Қазақстан Республикасы Мәдениет және ақпарат министрлігінің Ақпарат және мұрағаттар комитетінде тіркеліп, 25.09.2006 жылы №7742-Ж куәлігі берілген.

Журнал ғылыми қызметтің негізгі нәтижелерін жариялау үшін ҚР БЖҒМ ұсынған ғылыми басылымдардың тізімдемесіне және РФҚД халықаралық ғылыми өлшем жүйесіне енген.

ЖУРНАЛ РЕДАКЦИЯСЫ:

С. Ф. Ударцев (бас редактор);
Р. А. Ахметкиреева (жауапты хатшы);
Н.М. Шамбаева (компьютерлік беттеу және әрлендірме);
А.А. Биебаева (қазақ тіліндегі мәтіннің редакторы);
Е. П. Целенко (ағылшын тіліндегі мәтіннің редакторы).

РЕДАКЦИЯНЫҢ МЕКЕНЖАЙЫ:

010000, Нұр-Сұлтан қ.,
Қорғалжын тас жолы, 8,
«M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti»,
тел. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

Журналдың толық электрондық нұсқасы журналдың сайтында, РИНЦ-те, IPRbooks-та, М.С. Нарикбаев атындағы КАЗГЮУ Университетінің репозиторийінде орналастырылады және жалпыға қолжетімді болып табылады.

ISSN 2307-5201.

Материалдарды қолдану кезінде «Құқық және мемлекет» журналына сілтеме жасалу міндетті.

Журналдың материалдарында білдірілген пікірлер редакцияның көзқарасымен сәйкес келе бермейді.

Қолжазба қайтарылмайды.

При оформлении обложки использовано фото с сайта www.pikabu.ru
На фото: Президентский парк г. Нур-Султан.

Жарияланған: 21.08.2019.

© «M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti», 2019
© «Құқық және мемлекет» журналы, 2019.

УЧРЕДИТЕЛЬ:**АО «УНИВЕРСИТЕТ КАЗГЮУ ИМЕНИ М.С. НАРИКБАЕВА»**

Государственный регистрационный №7742-Ж выдан 25.09.2006 г. Комитетом информации и архивов Министерства культуры и информации Республики Казахстан.

Журнал включен в перечень научных изданий рекомендуемых МОН РК для публикации основных результатов научной деятельности и в международную наукометрическую систему РИНЦ.

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА:

С. Ф. Ударцев (главный редактор);
Р. А. Ахметкиреева (ответственный секретарь);
Н.М. Шамбаева (компьютерная верстка и дизайн);
А.А. Биебаева (редактор текста на казахском языке);
Е. П. Целенко (редактор текста на английском языке).

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

010000, г. Нур-Султан,
Кургальджинское шоссе, 8,
«Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаев»,
тел. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

Полная электронная версия журнала размещается на сайте журнала, в РИНЦ, IPRbooks, в репозитории Университета КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева и является общедоступной.

ISSN 2307-5201.

При использовании материалов ссылка на журнал «Право и государство» обязательна.

Мнения, высказываемые в материалах журнала не всегда совпадают с точкой зрения редакции.

Рукописи редакцией не возвращаются.

При оформлении обложки использовано фото с сайта www.pikabu.ru
На фото: Президентский парк г. Нур-Султан.

Издан: 21.08.2019.

© АО «Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаев», 2019
© Журнал «Право и государство», 2019.

CHAIRMAN:**M.S. NARIKBAEV ATYNDAGI KAZGUU UNIVERSITETI**

The state registration №7742-ZH was given on 25.09.2006 by Committee of information and archive of Ministry of culture and information of the Republic of Kazakhstan.

The journal is included in a list of scientific publications recommended by the Ministry of Education and Science of Republic of Kazakhstan for publication of the results of scientific research and also included in international RSCI (Russian Science Citation Index) system.

THE EDITORS OF THE JOURNAL:

S. F. Udartsev (Chief Editor);
R. A. Akhmetkireeva (executive secretar);
N.M. Shambayeva (Technical and design manager);
A.A. Biebayeva (Text editor of the Kazakh version);
E. P. Tselenko (Text editor of the English version).

EDITORIAL ADDRESS:

010000, Nur-Sultan,
Korgaljin highway, 8,
M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti,
tel. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

The full e-journal is publicly available on the journal's website, Russian Science Citation Index (РИНЦ), IPRbooks, and in M. Narikbaev KAZGUU University's repository.

ISSN 2307-5201.

The quotation of materials from the journal should obligatory have reference to the journal «Law and State».

Editor in chief ensures that the reviewers act independently and have no conflict of interest in the paper.

Manuscripts will not be returned.

При оформлении обложки использовано фото с сайта www.pikabu.ru
На фото: Президентский парк г. Нур-Султан.

Published: 21.08.2019.

© M.S. Narikbaev atyndagi KAZGUU Universiteti, 2019
© Journal «Law and state», 2019.

БАКАЛАВРИАТ

- Менеджмент ★
FIBAA, IQAA
- Экономика ★
FIBAA, IQAA
- Финансы ★
FIBAA, CIMA, ACCA, IQAA
- Учет и аудит ★
FIBAA, CIMA, IQAA
- Туризм ★
FIBAA, IQAA
- Переводческое дело ★
IQAA
- Психология ★
FIBAA, IQAA
- Юриспруденция
FIBAA, IQAA
- Международное право ★
FIBAA, IQAA
- Правоохранительная деятельность
FIBAA, IQAA

МАГИСТРАТУРА

- Юриспруденция
FIBAA, IQAA
- Международное право ★
FIBAA, IQAA
- Экономика
FIBAA, IQAA
- Переводческое дело
IQAA
- Финансы ★
FIBAA, CIMA, ACCA, IQAA

ДОКТОРАНТУРА

- Юриспруденция
FIBAA, IQAA
- Международное право ★
FIBAA, IQAA

★ обучение на английском языке

БИЗНЕС ШКОЛА

MBA

DBA

Executive
DBAMini-
MBA

Аккредитационные агентства

FIBAA ГЕРМАНИЯ

Фонд международной аккредитации программ в области бизнес-администрирования.

CIMA ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Международная ассоциация специалистов по управленческому учету Объединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

ACCA ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Ассоциации Дипломированных Сертифицированных Бухгалтеров.

IQAA КАЗАХСТАН

Независимое агентство по обеспечению качества в образовании, входит в реестр аккредитационных агентств Европейской ассоциации гарантии качества высшего образования.



Преимущества

Университет КАЗГЮУ лидер образования по подготовке гуманитарно-юридических кадров в Казахстане, выпустивший **свыше 30 тысяч высококвалифицированных специалистов.**

Более 70 крупнейших стратегических вузов партнеров в США, Германии, Италии, Великобритании, Польше, Японии, Южной Корее и др.

Корпоративный Фонд «Эндаумент КАЗГЮУ» с 2016 года привлек **более 209 млн. тенге** для финансирования социальных и инфраструктурных программ и проектов университета.

Военная кафедра на базе Университета готовит лейтенантов запаса по следующим специальностям: «Воспитательная и социально-правовая работа», «Организация специальной пропаганды», «Организация идеологической работы», «Юрисконсультская работа».

© Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева
Республика Казахстан, 010000, город Нур-Султан,
район Есиль, шоссе Коргалжын, 8
+7 (7172) 70 30 30, info@kazguu.kz





9 772307 521007 >

