

УДК 342.9;343.01

DOI: 10.17223/22253513/30/9

**С.А. Старостин**

## **УГОЛОВНЫЙ ПРОСТУПОК: PRO ET CONTRA**

*Анализируется проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка», предложенный Верховным Судом Российской Федерации». Рассматриваются положительные и отрицательные последствия принятия такого решения. Дана оценка влияния законопроекта на законодательство об административных правонарушениях.*

*Ключевые слова: уголовный проступок, административное правонарушение, преступление, уголовная ответственность, административная ответственность, административные процедуры, налоговые правонарушения, бюджетные правонарушения.*

В конце 2017 г. Верховный Суд Российской Федерации принял решение внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка<sup>1</sup>» (далее – законопроект). Но, к сожалению, законопроект так и не был внесен в Государственную Думу, поскольку на него поступил отрицательный официальный отзыв Правительства Российской Федерации, в котором оно посчитало «нецелесообразным внесение законопроекта в представленной редакции»<sup>2</sup>.

Вызывает недоумение даже не тот факт, что Правительство Российской Федерации вмешивается в законодательную деятельность другой ветви власти, это все-таки предусмотрено ст. 8 Федерального закона 1996 г. «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации»<sup>3</sup>. Неловкость и смущение вызывает содержание самого отзыва: он занимает

---

<sup>1</sup> О внесении в Государственную Думу Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.2017 № 42. URL: [http://www.vsr.ru/documents/own/?category=resolutions\\_plenum\\_supreme\\_court\\_russian&year=2017](http://www.vsr.ru/documents/own/?category=resolutions_plenum_supreme_court_russian&year=2017)

<sup>2</sup> Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка», вносимый в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации от 24.07.2018 № 5690п-П4.

<sup>3</sup> О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 13.06.1996 № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2955.

всего одну страницу, и в нем приводится всего лишь три очень сомнительных аргумента, на основании которых сделан отрицательный вывод.

Эти аргументы заслуживают полного цитирования, тем более что они кратки. Во-первых, по мнению Правительства Российской Федерации, «предлагаемые изменения в части освобождения от ответственности лица, совершившего уголовный проступок, не согласуются со ст. 52 Конституции Российской Федерации, поскольку не учитывают интересы потерпевших, которым в результате совершения уголовного проступка причинен вред». Во-вторых, «введение проектируемых иных мер уголовно-правового характера повлечет дополнительную нагрузку на сотрудников уголовно-исполнительной системы». В-третьих, внесение изменений «может потребовать дополнительного бюджетного финансирования».

Что касается первого аргумента, то он несостоятелен по нескольким основаниям. Напомню сначала текст самой ст. 52 Конституции РФ: «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба».

Что касается прав потерпевших от преступлений, то, во-первых, в законопроекте речь идет только о преступлениях небольшой тяжести – умышленных и неосторожных деяниях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы. Во-вторых, преступления небольшой тяжести в значительной степени различаются по степени общественной опасности, и из всего массива преступлений этой категории к проступкам будут отнесены только те, которые менее общественно опасны и за которые не будет предусмотрено лишение свободы. Законопроект не только учитывает интересы потерпевших, в нем в большей степени, чем в настоящее время, соблюдаются принципы справедливости и индивидуализации наказания. В третьих, ст. 76.2 законопроекта предусматривает освобождение от уголовной ответственности в связи с применением иных мер уголовно-правового характера: судебного штрафа, обязательных или исправительных работ. В четвертых, никто не отменяет ст.ст. 2, 61, 62 и 63 УК РФ, 6 УПК РФ и другие нормы, защищающие интересы потерпевших. Наконец, в пятых, Правительство РФ два года назад без всяких сомнений уже поддерживало аналогичную норму об освобождении от уголовной ответственности в связи с назначением судебного штрафа (ст. 76.2 УК РФ). Заметим, что за эти годы количество освобожденных от уголовной ответственности по этим основаниям неуклонно растет.

Теперь по поводу второго аргумента – дополнительной нагрузки на УИС. Очевидно, что введение этой категории преступлений, а уголовный проступок по законопроекту – это преступление, повлечет за собой уменьшение количества привлеченных к уголовной ответственности, следовательно, нагрузка на УИС, наоборот, снизится. Об этом свидетельствуют данные о количестве освобожденных от уголовной ответственности в связи с назначением судебного штрафа.

Наконец, третий аргумент о дополнительном бюджетном финансировании. По мнению Верховного Суда РФ, принятие законопроекта «не повлечет

за собой дополнительных расходов из средств федерального бюджета»<sup>1</sup>. Но даже если и потребуются дополнительные финансирование, то связывать его с невозможностью внесения законопроекта неразумно: дешевому товару – дешевая цена.

Надежду оставляет формулировка Правительства РФ, что его не устраивает редакция законопроекта, следовательно, оно принципиально не возражает против самого проступка.

Теперь о содержании самой проблемы и путях ее решения. Разработка законопроекта, его обсуждение на Пленуме ВС РФ и принятие решения о направлении в ГД РФ было ожидаемым, поскольку уже многие годы обсуждаются пути совершенствования уголовного законодательства путем оптимизации уголовной ответственности за различные по степени общественной опасности общественно опасные деяния.

Одним из направлений оптимизации уголовного законодательства является закрепление категории «уголовный проступок» в УК РФ и УПК РФ. О необходимости и возможности такого решения сегодня пишут в основном представители науки уголовного права и криминологии [1; 2; 3. С. 67–75; 4]. Еще раньше об этом высказывались Г.А. Кригер, Н.Ф. Кузнецова, М.Д. Шаргородский, В.Ф. Цепелев и др. [3; 5. С. 3–9; 6. С. 331–419; 7. С. 77–78].

Не раскрывая подробно позиции специалистов в области криминологии и уголовного права, назову лишь их аргументы в пользу введения категории уголовного проступка. Прежде всего это существенные позитивные изменения показателей уголовно-правовой статистики: статистическая отчетность становится более реалистичной. Разделение по степени общественной опасности всех деяний на преступления и проступки позволит дать им более справедливую и точную оценку, следовательно, в большей степени, чем сегодня, будет соблюден принцип индивидуализации юридической ответственности.

Введение уголовного проступка положительно повлияет на интересы тех граждан, которые совершили преступления, не представляющие большой степени общественной опасности, сократит количество лиц, содержащихся в местах лишения свободы. В настоящее время уголовное законодательство перенасыщено уголовно-правовыми запретами. Через механизм уголовной ответственности ежегодно проходит около 1 млн чел. Закрепляя категорию уголовного проступка, за совершение которого не будет предусматриваться наказание в виде лишения свободы, мы значительно снизим эту цифру [8. С. 32].

Что касается позиции административистов по этому поводу, то ее почти нет. Если быть точнее, то она невнятна и не отчетлива [9. С. 129; 10. С. 38; 11. С. 25]. Очевидно, что поскольку речь идет о сближении уголовной и административной ответственности, то невозможно решить эту проблему без учета мнения представителей науки административного права и без включения в законопроект норм КоАП РФ.

---

<sup>1</sup> Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона.

Одним из первых среди современных ученых о сближении административной и уголовной ответственности написал в своей монографии Ю.П. Соловей. Но он не писал о введении уголовного проступка и даже не употреблял этого термина; он не просто считал необходимым реформировать КоАП РСФСР, а предложил достаточно радикальное его изменение: принять Полицейский кодекс Российской Федерации. По его мнению, это «приведет к отмене КоАП, содержание которого должно в переработанном и адаптированном виде органично вписаться в структуру Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов РФ» [12. С. 428].

Как видим, по сути, речь идет о том же: о переносе значительной части составов КоАП РФ в УК РФ. Но Ю.П. Соловей не стал развивать свою мысль дальше. А дальше возникают вполне обоснованные вопросы. Что останется в КоАП РФ? Несомненно, он резко сократится, поскольку под юрисдикцию полиции подпадает сегодня более 60 составов. Что будет с остальными составами, сохранится ли вообще КоАП РФ или будут приняты отраслевые законы, в которые составной частью войдут оставшиеся составы? На эти вопросы мы ответим далее.

Современные общественные отношения таковы, что сближение, а возможно, и объединение законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства – это вопрос ближайшего времени. Действительно, правовая природа административной ответственности и уголовной ответственности не просто схожа, эти виды юридической ответственности близки по своей цели – охране в значительной степени публичных интересов. Административные правонарушения и уголовные преступления общественно опасны; близки по содержанию и применяемые меры государственного принуждения. Государство практически одинаково реагирует и на преступления, и на административные правонарушения. Остается только вопрос о степени жесткости этой реакции, которая обусловлена степенью общественной опасности деяния, и последствиях привлечения к уголовной ответственности.

Для ограничения ответственности административной от ответственности уголовной, которые между собой тесно соприкасаются, возможен только один критерий – характер органов государственной власти, которые налагают административные и уголовные наказания: органы исполнительной власти и органы судебной власти. Нам давно пора договориться, что когда мы используем термины «административный», «административное», мы должны понимать только то, что речь идет об исполнительной власти, органах исполнительной власти. О судебной власти речи при этом нет.

Деление противоправных деяний на преступления и проступки имеет глубокие исторические корни.

Так, Устав благочиния, или Полицейский, 1782 г., а это был, по сути, первый законодательный акт о полиции, во многих своих статьях (ст.ст. 45, 61, 256, 257) использовал термин «проступок». Устав не давал определения ни проступку, ни преступлению, но по содержанию применяемых мер очевидно, что проступком являлось правонарушение с меньшей степенью

общественной опасности. Учитывая, что Устав возлагал на полицию не «наказание и устрашение», а воспитание и контроль за исполнением полицией своих обязанностей, можно сделать вывод о том, что одной из целей Уложения была гуманизация уголовного законодательства.

Через сто с небольшим лет в России все-таки вводится категория уголовного проступка. В соответствии с первым отделением первой главы «О преступных деяниях и наказаниях вообще» Уголовного уложения 1903 г. устанавливалось три вида преступлений: тяжкие преступления, преступления и проступки. В Уложении не раскрывается понятие проступка, но его содержание определяется через наказание: преступное деяние, за которое предусматривался арест или денежная пеня (штраф. – С.С.), именовалось проступком. Преступные деяния, за которые назначались смертная казнь, каторга, ссылка на поселение, признавались тяжкими преступлениями. Деяния, за которые назначалось заключение в исправительный дом, в крепость или в тюрьму, назывались преступлениями.

Однако содержание проступка раскрывалось еще и через другие институты уголовной ответственности: эти деяния наказывались не только при умышленной вине, но и при вине неосторожной; покушение на проступки было ненаказуемо; несовершеннолетних привлекали к уголовной ответственности исключительно тогда, когда проступки являлись промыслом или «вошли в привычку» (неоднократные. – С.С.). За служебные проступки к уголовной ответственности привлекались государственные служащие.

Советская власть, известная своим жестким отношением к наказанию за деликты, практически сразу ликвидировала институт уголовного проступка. УК РСФСР от 01 июня 1922 г. дал преступлению предельно широкое и «размытое» определение: «...преступлением признается всякое общественно-опасное действие или бездействие, угрожающее основам советского строя и правопорядку, установленному рабоче-крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени». При этом «опасность лица» выявлялась путем обнаружения «действий, вредных для общества, или деятельности, свидетельствующей о серьезной угрозе общественному правопорядку» (ст.ст. 6, 7). В перечне видов уголовных наказаний был набор достаточно гуманных санкций (штраф, поражение прав, увольнение от должности, общественное порицание, возложение обязанности загладить вред).

Одним из достижений современной цивилизации, начиная с последнего периода Нового времени, стало постепенное заключение уголовного преследования в жесткие процессуальные рамки, что неизбежно вело к формализации привлечения к уголовной ответственности, увеличению сроков между совершением деяния и назначением наказания и т.п. Но советская власть нашла оригинальный выход из данного положения, наделив свои низовые звенья правом самостоятельного привлечения к ответственности во внесудебном порядке, что окончательно оформилось в Положении об издании волостными и районными исполнительными комитетами, городскими советами заштатных городов и сельскими советами обязательных

постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке от 21 ноября 1927 г.<sup>1</sup>

Именно с этим актом можно связать появление в российском правовом пространстве административного правонарушения, характерными чертами которого с самого начального этапа являлись:

- достаточно точное определение круга вопросов, по которым возможно было принимать решения, за невыполнение которых могла последовать юридическая санкция;
- назначение наказания за нарушение конкретных правовых актов местной администрации (в тот период именовавшихся обязательными постановлениями);
- протокольная форма фиксации деликта как юридического факта и перечень должностных лиц, уполномоченных составлять такие протоколы;
- привлечение к ответственности во внесудебном порядке, как правило, решением органа власти, принявшего правовой акт;
- незначительность юридической санкции;
- прокурорский надзор за законностью при вынесении решения о привлечении к деликтной ответственности.

Учитывая огромные размеры государства, малочисленность судебных учреждений, проблемы с коммуникациями, в таком решении имелось рациональное зерно. Помимо указанного, здесь видится и идеологический аспект: наделение полномочиями исполнительных комитетов по наложению юридических санкций подчеркивало одну из основных идей советской власти – полновластие советов.

Вышеуказанные правовые идеи сохранялись в советском законодательстве об административных правонарушениях весь период его существования и в качестве основы юридических конструкций перешли в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях 1984 г., во многом определив его особенности, которые, к сожалению, в последние годы в значительной степени нарушены.

В Англии начиная со Средних веков известно деление таких деяний на фелонии и мисдиминоры, т.е. на преступления и проступки (*felonie* (старофранц.) – зло, предательство, преступление, грех; мисдиминор (*misdemeanor* (англ.) – судебно-наказуемый проступок). Такая градация противоправных деяний применяется и до сего времени в деликтом праве США. Деление на преступления и проступки присутствует ныне и в уголовном законодательстве многих государств континентальной Европы.

Уголовный проступок находит свое место и в уголовном законодательстве Западной Европы. Например, уголовные кодексы Германии, Англии, Швейцарии, Франции, Польши, Австрии содержат уголовные проступки. Уголовные кодексы стран Балтии выделяют уголовные проступки с санкцией за них до двух лет лишения свободы [13. С. 21].

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1927. № 120. Ст. 812.

В УК ФРГ дается определение понятий «преступление» и «проступок». Критерием разграничения этих двух понятий является формальный признак – вид и размер предусмотренного в УК наказания за их совершение. Общим признаком является тоже формальный признак – противоположность деяния, т.е. установление уголовно-правового запрета, предусмотренного УК ФРГ.

Французское уголовное право все преступные деяния делит на три группы: преступления, проступки и нарушения. В ст. 111-2 УК Франции говорится: «Закон определяет преступления и проступки и устанавливает наказания, применяемые к их исполнителям. Регламент определяет нарушения и устанавливает в пределах и в соответствии с различиями, установленными законом, наказания, применяемые к нарушителям». Таким образом, французское уголовное право, учитывая меньшую тяжесть неосторожного поведения по сравнению с преступлением, большинство неосторожных деяний признает в качестве проступка.

В УК Республики Казахстан преступления и проступки в качестве видов уголовного правонарушения различаются по двум критериям: по степени общественной опасности и наказуемости. Общественная опасность, являясь оценочным признаком, обращает внимание на значимость объекта уголовно-правовой охраны, характер деяния, размер и вид ущерба, способ, время и место совершения преступления. Наказуемость выражается видами и размерами санкций статьи Особенной части УК Республики Казахстан.

В УК Республики Казахстан дается следующее определение уголовного проступка: «Совершенное виновно деяние (действие или бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству, за совершение которого предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста»<sup>1</sup>.

Заметим, что к категории уголовного проступка были отнесены и менее общественно опасные административные правонарушения. В настоящее время УК РК насчитывает 171 уголовный проступок, 58 из которых было перенесено из Кодекса об административных правонарушениях РК.

В январе 2017 г. вступил в действие Кодекс Кыргызской Республики о проступках. В соответствии со ст. 15 Кодекса проступком признается виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, наказание за которое предусмотрено этим Кодексом. Противоправными признаются умышленное или неосторожное деяние, которое причиняет вред, не являющийся тяжким или значительным в понимании Уголовного кодекса Кыргызской Республики, а также умышленное деяние, которое создает угрозу причинения значительного вреда.

---

<sup>1</sup> Часть 3 ст. 10 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 03.07.2014 // Закон.кз : правовой портал. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575252)

Что же принципиально изменилось в России сегодня и почему потребовалось дополнение конструкции «преступление–административное правонарушение» еще одним, дополнительным звеном? Прежде всего это связано с существенным расширением самой палитры административных правонарушений и появлением в связи с указанным весьма существенных по своей величине административных наказаний, которые либо выше соответствующих уголовных, либо были неизвестны административно-деликтному законодательству ранее.

Возьмем в качестве примера ст. 15.27.1 КоАП РФ «Оказание финансовой поддержки терроризму», введенную в КоАП РФ в 2014 г. и представленную в нем в следующей редакции: «Предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг, если они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из указанных преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений, – влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от десяти миллионов до шестидесяти миллионов рублей».

В данной норме, как в фокусе, сошлись все проблемы современного деликтного законодательства.

Во-первых, такое деяние несравнимо, например, с деликтом, связанным с превышением автомобилем разрешенной скорости движения или нарушением правил или норм эксплуатации тракторов, правил противопожарной безопасности и т.д. Это серьезный проступок, выявление которого требует проведения оперативно-розыскных мероприятий, хотя они в отношении административных правонарушений не проводятся. Рассмотрение дела о нем отнесено к компетенции судей. В отношении такого деяния также возможно проведение административного расследования.

Во-вторых, он стал административным правонарушением лишь постольку, поскольку уголовное законодательство не распространяется на деяния, совершенные юридическими лицами.

В-третьих, ввести новый состав в КоАП РФ куда проще, чем сформулировать новый состав преступления.

В-четвертых, при объявлении данного или иного деяния административным правонарушением отсутствует необходимость в исполнении громоздких предписаний уголовно-процессуального законодательства в части допустимости и относимости доказательств – все фиксируется в одном протоколе, составляемом буквально на границе с объективным вменением деяния.

В-пятых, давность привлечения к юридической ответственности у этого проступка далеко не «административная»: по общему правилу, для дел, рассматриваемых судьями, она составляет 3 месяца, а в данном случае – 6 лет, как у преступления средней тяжести.



Этот состав административного правонарушения является примером очень характерным, но не единственным. В КоАП РФ ныне довольно много составов, которые по своей правовой природе не относятся к административным правонарушениям. Однако по тем или иным причинам они не могут быть отнесены и к преступлениям. Именно здесь и возникает правовая ниша для деяний, которые пока условно можно назвать *уголовными проступками*.

Комплекс проблем, которые существуют, имеет подоплеку не столько материально-правовую, сколько процессуально-правовую. В случае признания деяния преступлением на него неизбежно распространяются сложные схемы уголовно-процессуального законодательства, которые в ряде случаев, исходя из общественной опасности деяния, представляются излишне громоздкими. Наоборот, в случае признания деяния административным правонарушением на него столь же неизбежно распространяются предельно упрощенные схемы административно-процессуального законодательства, которые разрабатывались явно не для таких сложных и тяжких проступков. Если к этому добавить, что объективное требование о декриминализации многих деяний часто выливается в их механический перенос в категорию административных правонарушений, то картина получается почти сюрреалистическая.

Вот еще несколько аргументов в поддержку введения категории уголовного проступка.

С момента введения института административной ответственности юридических лиц многие обращают внимание на несовершенство ст. 2.1 КоАП РФ. Конструкция вины юридического лица, когда оно признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению», есть пример объективного вменения. В случае введения категории уголовных проступков проблема решится автоматически.

Необходимо прекратить изменения «пограничных» составов преступлений и административных правонарушений, например мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП РФ) и кражи (ст. 158 УК РФ). Действующее законодательство смешивает меры административной и уголовной ответственности, что размывает существующие отличия. Например, мелкое хищение по КоАП РФ составляет 1 000 руб. по первой части и 2 500 руб. по второй части, а если стоимость похищенного на один рубль больше, то это уже преступление? Требуется разграничения ряд наркопреступлений и административных наркоправонарушений; критерии, применяемые сегодня носят во многом условный и формальный характер [14. С. 270].

Еще пример. Частью 1 ст. 115 УК РФ предусмотрен состав преступления в виде умышленного причинения легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности. За совершение такого преступления

предусмотрено наказание в виде штрафа, обязательных либо исправительных работ или ареста. По нашему мнению, характер и степень общественной опасности такого преступления диктует необходимость перевода, подчеркнем – наказуемого и противоправного деяния, в разряд уголовного проступка. В свою очередь, при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных ч. 2 ст. 115 УК РФ, лицо должно нести ответственность за совершение преступления со всеми вытекающими правовыми последствиями (в первую очередь наличие судимости).

Внесение вида наказания в качестве основного отличительного признака уголовного проступка, предусмотренного санкцией Особенной части УК РФ, неслучайно.

Во-первых, как было сказано ранее, именно вид наказания является формальным, точно определенным, закрепленным в законе, в то время как характер и степень общественной опасности являются категориями относительными, оценочными, устанавливаемыми путем толкования норм и исследования фактических обстоятельств дела. Во-вторых, вид наказания устанавливается законодателем в зависимости от объекта посягательства, его социальной ценности, а следовательно, учитывает и напрямую зависит от материальной составляющей деяния – общественной опасности.

Введение категории уголовного проступка в УК РФ позволит решить многие практические задачи.

Прежде всего, это установление соразмерного наказания за совершенное деяние, обладающее признаками общественной опасности. Так, в КоАП РФ и УК РФ имеются составы правонарушений, обладающие схожими объективными и субъективными признаками. Например, ст.ст. 116 и 116.1 УК РФ предусмотрено наказание за побои и нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию. При этом состав преступления, указанный в ст. 116 УК РФ, имеет бóльшую общественную опасность, поскольку предусматривает наличие в совершенном деянии квалифицирующих признаков. За совершение такого преступления может быть назначено наказание в виде лишения свободы.

Состав преступления, предусмотренный ст. 116.1 УК РФ, вызывает среди ученых неоднозначное мнение. Так, многие представители науки уголовного права сходятся во мнении, что такой состав преступления с обозначенной административной преюдицией нарушает принцип «нельзя судить дважды за одно и то же преступление». В указанном случае мы имеем дело с нарушением общеправового принципа, поскольку учитываем при квалификации деяния ранее совершенные лицом общественно опасные правонарушения, за которые лицо уже понесло наказание. Введение категории уголовного проступка позволит решить данную проблему, изъяв из составов правонарушений административную преюдицию.

Аналогичные положения касаются составов правонарушений, закрепленных в КоАП РФ и УК РФ, устанавливающих ответственность за хулиганство. Как известно, КоАП предусматривает административную ответственность за совершение мелкого хулиганства, в то время как УК РФ закрепляет уголовную ответственность за грубое нарушение общественного

порядка. В целях унификации и дифференциации составов правонарушений на преступления и уголовные проступки можно предложить ввести новые ч. 1 и 2 в ст. 213 УК РФ, устанавливающую ответственность за хулиганство.

Таким образом, в разряд уголовных проступков попадут как преступления, закрепленные в действующем УК РФ, за которые предусмотрено наказание, не связанное с лишением свободы либо смертной казнью, так и некоторые составы административных правонарушений.

Теперь о некоторых проблемах и трудностях, с которыми придется столкнуться, если ввести в законодательство категорию уголовный проступок.

Поскольку дифференцирующим фактором преступлений и уголовных проступков выступает вид уголовного наказания, то часть преступлений будет отнесена к уголовным проступкам, что, очевидно, приведет к законодательному закреплению их меньшей общественной опасности, чем это предусмотрено УК РФ сегодня.

Например, в соответствии с действующим УК РФ в категорию уголовных проступков будут включены следующие составы преступлений: клевета (ч. 1–4 ст. 128.1), умышленное причинение легкого вреда здоровью (ч. 1 ст. 115), нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений (ч. 1 ст. 138), нарушение неприкосновенности жилища (ч. 1 ст. 139), оскорбление представителя власти (ст. 319) разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении лица правоохранительного или контролирующего органа (ч. 1 ст. 320) и др.

Как видим, объектами посягательств могут быть как личные права граждан, их здоровье, так и государственные интересы. Степень общественной опасности таких деяний разная, а потому реформа уголовного законодательства может усилить его репрессивный и карательный характер.

Что же касается включения в состав уголовных проступков некоторых административных правонарушений, то данный вопрос не менее дискуссионен и проблематичен. Учитывая позицию Конституционного суда Российской Федерации, часть представителей уголовного права и процесса, административного права предлагают отнести к категории уголовного проступка административные правонарушения, которые по степени своей общественной опасности более тяготеют к уголовным деяниям.

Однако стоит заметить, что Конституционный суд Российской Федерации говорил, например, об организации или проведении несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активном участии в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среде<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2017 № 2-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Действительно, анализ характера и степени общественной опасности такого деяния показывает, что перенос его в разряд уголовных проступков оправдан и обоснован. Однако необходимо, как и в случае с УК РФ, проведение детального постатейного анализа КоАП РФ на предмет выявления таких составов административных правонарушений.

Известно, что в КоАП РФ включены как составы правонарушений в области государственного управления, так составы в иных, зачастую далеких от государственного управления сферах. Потому в качестве критерия отнесения административных правонарушений к уголовным проступкам зачастую называется сфера, в которой такое правонарушение совершено. Однако автоматический перенос правонарушений, не относящихся в буквальном смысле слова к административным, из КоАП РФ в УК РФ повлечет, во-первых, усиление репрессивной политики за счет законодательного закрепления большей общественной опасности таких деяний, что представляется необоснованным, а во-вторых, нарушит единый критерий формирования перечня уголовных проступков на основе, прежде всего, характера и степени общественной опасности деяния.

Кроме того, введение категории уголовного проступка повлечет необходимость решения таких вопросов, как назначение наказания за совокупность преступления и уголовного проступка, изменение критериального показателя категории преступления небольшой тяжести, а возможно, и иных категорий преступления, изменение общих правил назначения наказания, изменение правил установления судимости и т.д.

Теперь несколько слов о не менее важной проблеме, без решения которой принятие законопроекта представляется не просто сложным, оно не достигнет тех целей, которые ставятся.

Эти теоретические аспекты в не меньшей степени являются предпосылками принятия законопроекта, внесенного Верховным Судом РФ.

Сначала о цели принятия законопроекта. В нем она сформулирована невянятно: если цель только в гуманизации уголовного законодательства, а в законопроекте названо более 80 составов, которые надо декриминализовать, то не проще было бы просто избавить УК РФ от них?

Но ВС РФ избрал путь сохранения объема криминализованных деяний и еще большего усложнения механизма нормативной дифференциации как самих деяний, так и ответственности за них, что неизбежно порождает вопросы о том, насколько оправдан такой затратный подход и не является ли введение категории уголовного проступка самоцелью.

Это ставит под сомнение саму идею законопроекта. В таком случае не «стоит огород городить», надо просто декриминализовать необходимые деяния и закончить на этом. Мы считаем необходимым цель законопроекта сформулировать значительно шире: совершенствование деликтного законодательства – и уголовного, и административного.

Мы предлагаем дать следующее определение административного правонарушения: это общественно опасное, виновное, противоправное действие (бездействие), состав которого установлен исключительно федеральными

законами или законами субъектов РФ, в качестве наказания за которое предусмотрены предупреждение или административный штраф. Причем необходимо установить верхний предел такого штрафа, например 5 000 руб.

В Словацкой Республике такой предел штрафа составляет 300 евро. Все, что ниже, – административные правонарушения, подведомственные органам исполнительной власти, выше – уже преступления, и их рассматривают только судьи. Мне кажется, такой подход вполне разумен и гуманен.

Если мы принимаем такое определение административного правонарушения, то ответственность уже будет установлена не как сегодня – только КоАП РФ и законами об административной ответственности субъектов РФ, а различными другими законами, федеральными и субъектов РФ.

Что касается наказаний, то административное наказание становится родовой категорией, а иные наказания – бюджетные, налоговые, экологические и др. – видовыми категориями административных наказаний, т.е. наказаний, которые могут применять только органы исполнительной власти.

Действительно, в последние годы и доктрина, и законодательство уже частично решают эту проблему. Глава 4 БК РФ называется «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения» и включает в себя пять составов. В Налоговом кодексе РФ существует целый раздел, который так и называется: «Общие положения об ответственности за совершение налоговых правонарушений»; в нем мы находим не только условия привлечения к ответственности за налоговые правонарушения, но и определение понятия «налоговое правонарушение», а также 24 вида налоговых правонарушений.

Если же сравнить некоторые составы налоговых правонарушений и административных правонарушений, включенных в главу 15 КоАП РФ «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг», то мы найдем множество близких по содержанию составов. А теперь ответим на два вопроса. Являются ли налоговые правонарушения административными правонарушениями? По какой причине законодатель разделил все правонарушения в налоговой сфере (также и в бюджетной, кредитно-денежной и валютной)?

Вопрос о видах юридической ответственности до сих пор не решен. С точки зрения представителей финансового права проблемы нет: существует множество научных работ, доказывающих это (Л.Р. Барашьян, А.А. Гогиг, А.В. Зимин, В.А. Кинсбургская, Н.С. Макарова, В.А. Мачехин, А.А. Мусаткина, М.Б. Разгильдиева, Н.В. Сердюкова и др.).

Административисты, к сожалению, скептически относятся к выделению в самостоятельные виды финансовой, налоговой, бюджетной и других видов юридической ответственности. Например, П.П. Серков в своей докторской диссертации пишет: «Анализ характерных черт противоправности нарушений налогового законодательства и применяемых налоговыми органами санкций дает основания сделать вывод о том, что налоговая ответственность не может быть признана самостоятельным видом юридической ответственности. Противоправность налоговых правонарушений и противоправность административных правонарушений по существу идентичны»

[15. С. 16]. Некоторые финансисты и административисты идут по компромиссному пути, называя финансовую, бюджетную, налоговую ответственности самостоятельными, но являющимися видами административной ответственности (Л.Л. Попов, Н.М. Артемов и др.).

Как видим, дискуссия не прекратится до тех пор, пока мы не договоримся и не примем некоторое, возможно компромиссное, решение. Разумно было бы все финансовые, налоговые и иные правонарушения финансовой сферы из НК РФ, БК РФ, КоАП РФ, других законов объединить в единый закон (возможно, в финансовый кодекс). Рассчитывать на то, что законодатель задумается над этим вопросом, не приходится: мы видим как из года в год «совершенствуется административное законодательство, законодательство в финансовой сфере».

МВД РФ давно предлагает принять Полицейский кодекс РФ, Миграционный кодекс РФ, существует проект Конкурентного кодекса РФ. А теперь посмотрите на КоАП РФ – из него в НК РФ и БК РФ могут быть перенесены десятки составов, которые сегодня находятся в КоАП РФ. В Миграционный кодекс могли бы быть перенесены 14 составов 18-й главы КоАП РФ. И так далее.

И вот здесь мы выходим на важную теоретическую проблему, о которой уже много лет продолжается безрезультативная дискуссия, но без решения которой мы не решим проблемы, связанные с реформированием деликтного законодательства. Должен быть, наконец, принят федеральный закон «Об административных процедурах» [Там же. С. 207], проекты этого закона известны. Автор в полной степени поддерживает принятие несколько лет назад КАС РФ, но вот только он должен был быть принят после федерального закона «Об административных процедурах».

Однако законодатель увлекся более простым и понятным ему делом – реформированием КоАП РФ, причем в большей степени реформированием его особенной части – это проще и можно показать свою депутатскую активность. Но активное, неразумное и бессистемное реформирование КоАП РФ в последние годы – не только следствие низкого профессионального уровня депутатов ГД РФ. Это так, но во многом это результат многолетней и безрезультативной дискуссии по многим ключевым вопросам административного права и административного процесса.

К сожалению, приходится согласиться с выводом П.П. Серкова о том, что теоретическая множественность и дискуссионность по многим вопросам административной науки привела к тому, что «доктрина административного правового регулирования не позволяет реально и системно развивать современное законодательство» [16. С. 16].

Давно пора уже договориться об административном процессе, уйти, наконец, от его узкого или широкого понимания. Если это было актуальным и важным пятьдесят лет назад, то сегодня это уже тормоз в развитии теории административного права и административного процесса. Мы должны либо вовсе отказаться от юрисдикционного понимания административного процесса, что, на мой взгляд, более разумно, либо договориться о том,

что органы исполнительной власти не могут исполнять судебные функции, а только лишь в рамках своих полномочий выявлять и привлекать к административной ответственности. Квазисудебные функции исполнительной власти недопустимы, поскольку противоречат конституционным нормам.

Мы не можем никак договориться о понятиях «административный процесс» и «административные процедуры». Заслуживает одобрения и поддержки позиция А.Б. Зеленцова и П.П. Серкова по этому поводу.

А.Б. Зеленцов пишет: «...надгосударственное регулирование порождает пока еще слабо проявляющийся себя, но весьма важный и все увеличивающийся массив норм, который в зарубежной литературе называют “новым административным правом” либо “надгосударственным административным правом”, а чаще всего “глобальным административным правом”. Этот новый нормативный комплекс призван обслуживать *управленческие процессы, связанные с реализацией и защитой публичных интересов* (курсив мой. – С.С.) в новом трансгосударственном пространстве и этим отличается от “традиционного внутригосударственного” права» [17. С. 96–99].

П.П. Серков более категоричен, по его мнению, вообще отсутствует методологическая концепция исследований юридического процесса в целом и административного в частности. Основной причиной непоследовательности результатов исследований юридического процесса является недостаточное изучение факторов процессуализации правового регулирования [18. С. 355–356].

И, наконец, главный вопрос: а что же будет с КоАП РФ?

Его не будет в том виде, в котором он есть сегодня. Те составы, которые подпадут под категорию «уголовный проступок», будут перенесены в УК РФ, заметим, что это не будут преступления в сегодняшнем понимании. Остальные административные правонарушения, за которые предусмотрены предупреждение или административный штраф, должны будут перенесены в отраслевые федеральные законы. Эти законы должны содержать специальные разделы «Административные правонарушения в установленной сфере деятельности». Размер штрафа должен быть фиксированным, а органы исполнительной власти уполномочены только выявлять административные правонарушения и составлять об этом протоколы. Далее физическое или юридическое лицо, если согласно, то добровольно оплачивает штраф (обратим внимание, что не нарушается ч. 3 ст. 35 Конституции РФ), если нет – обращается в тот орган, которые составил протокол, или в суд (не нарушается и ч. 1 ст. 118 Конституции РФ).

Таким образом, выстраивается стройная судебная система, из «карательной» она превращается в демократическую и справедливую, суды (лучше, если это будут административные суды) обретут свое полноценное лицо, забрав на себя рассмотрение дел об уголовных проступках. Должностные лица органов исполнительной власти будут освобождены от разрешения обременительных для них сложных дел, что также ликвидирует почву для многих коррупционных проявлений. Граждане, наконец, четко поймут, за что и как они могут быть наказаны в административном, уголовном или

ином порядке; снизится нагрузка на органы следствия и дознания, которые смогут сконцентрировать свои усилия на расследовании серьезных деликтов.

### *Литература*

1. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М. : Проспект. 2008. 208 с.
2. Рогова Е.В. Учение о дифференциации уголовной ответственности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 544 с.
3. Кузнецова Н.Ф. Значение общественной опасности деяний для их криминализации и декриминализации // Государство и право. 2010. № 6. С. 67–75.
4. Логецкий А.А. Преступление и проступок в уголовном праве XIX – начала XX веков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 176 с.
5. Кригер Г.А. Конституция СССР и совершенствование уголовного законодательства // Вестник Московского университета. Сер. Право. 1979. № 2. С. 3–9.
6. Цепелев В.Ф. Соотношение преступления и иных правонарушений: сравнительный аспект // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 250-летию образования Моск. гос. ун-та им. М.В. Ломоносова и состоявшейся на юрид. фак. МГУ им. М.В. Ломоносова 27–28 мая 2004 г. М., 2005. С. 331–419.
7. Шаргородский М.Д. Вопросы общего учения о наказаниях в период развернутого строительства коммунистического общества // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма : межвуз. науч. конф. Л., 1961. С. 77–78.
8. Гаврилов Б.Я., Рогова Е.В. Уголовный проступок: концепция развития (мнение ученого и практика) // Публичное и частное право. 2016. № 4. С. 7–45.
9. Агеев А.А. О необходимости введения понятия «уголовный проступок» // Человек: преступление и наказание. 2015. № 3. С. 126–129.
10. Старостин С.А. Уголовный проступок – взгляд административиста // Вестник Омской юридической академии. Т. 14, № 4. 2017. С. 33–40.
11. Старостин С.А., Фатьянов А.А. Уголовный проступок: правовая необходимость или очередная красивая теория? // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 24–26.
12. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ОВШМ МВД России, 1993. С. 427–429.
13. Кузнецова Н.В. Сравнительный анализ института преступления по уголовным кодексам стран СНГ и Балтии // Вестник Московского университета. Сер. Право. 2003. № 3. С. 19–35.
14. Федоров А.В. Соотношение наркопреступлений и административных наркоправонарушений // Библиотека криминалиста. 2013. № 2. С. 262–270.
15. Ведяшкин С.В. Административные процедуры охранительной направленности // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 422. С. 206–210.
16. Серков П.П. Административная ответственность как вид юридической ответственности: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 45 с.
17. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право : учеб. пособие. М. : РУДН, 2012. 146 с.
18. Серков П.П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования) : в 3 ч. М., 2018. Ч. 1. 512 с.

*Starostin Sergey A., University named after O.E. Kutafin (MSLA) (Moscow, Russian Federation)*

### **CRIMINAL OFFENSE: PRO ET CONTRA**

**Keywords:** criminal offense, administrative offense, crime, criminal liability, administrative responsibility, administrative procedures, tax offenses, budget offenses.



DOI: 10.17223/22253513/30/9

In article the draft federal law "About Introduction of Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in connection with Introduction of a Concept of Criminal Offence" offered by the Supreme Court of the Russian Federation is analyzed". Positive and negative consequences of adoption of such decision are considered. Assessment of the impact of the bill on the legislation on administrative offenses is given.

At the end of 2017 the Supreme Court of the Russian Federation made the decision to introduce to the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation the draft federal law "About Introduction of Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in connection with Introduction of a Concept of Criminal Offence" (further – the bill). But, unfortunately, the bill was not introduced to the State Duma as on it the negative official review of the Government of the Russian Federation in which it considered "inexpedient introduction of the bill in the presented edition" arrived.

We suggest to give the following definition of administrative offense is socially dangerous, guilty, illegal act (inaction) which structure is established by exclusively federal laws or laws of territorial subjects of the Russian Federation for which as punishment prevention or an administrative penalty are provided. And it is necessary to set the top limit of such penalty, for example, of 5000 rub.

And, at last, the main issue and what will be with the Code of the Russian Federation on Administrative Offences?

It will not be in the form in which it is today. Those structures which will fall under category criminal offense will be transferred to the Criminal Code of the Russian Federation. Let's notice that it will be no crimes - in today's understanding. Other administrative offenses for which prevention or an administrative penalty are provided will have to be transferred to industry federal laws. These laws have to contain the special sections "Administrative Offences in the Established Field of Activity". The size of a penalty has to be authorized fixed, and executive authorities only to reveal administrative offenses and to make about it protocols. And further the natural or legal entity if agrees, then voluntarily pays a penalty (we will pay attention that Part 3 of Article 35 of the Constitution of the Russian Federation is not violated) if it is not present that addresses to that body which were made by the protocol or in court (also Part 1 of Article 118 of the Constitution of the Russian Federation is not violated).

Thus, the harmonious judicial system is built, from "retaliatory" it turns into democratic and fair, courts (it is better if it are administrative courts) will find the full-fledged individuality, having taken away on themselves hearing of cases about criminal offenses. Officials of executive authorities will be exempted from permission burdensome difficult for them put that also liquidates the soil for many corruption manifestations. Citizens, at last, accurately will understand, for as as they can be punished administratively, criminal or other order; load of investigation authorities and inquiries which will be able to concentrate the efforts on investigation of serious delicts will decrease.

### References

1. Gavrilov, B.Ya. (2008) *Sovremennaya ugovnaya politika Rossii: tsifry i fakty* [Modern Russian criminal policy: numbers and facts]. Moscow: Prospekt.
2. Rogova, E.V. (2014) *Uchenie o differentsiatsii ugovnoy otvetstvennosti* [Doctrine on the differentiation of criminal liability]. Law Dr. Diss. Moscow.
3. Kuznetsova, N.F. (2010) The meaning of the public danger of acts for their criminalization and decriminalization. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 6. pp. 67–75. (In Russian).
4. Logetskiy, A.A. (2003) *Prestuplenie i prostupok v ugovnom prave XIX – nachala XX vekov* [Crime and misconduct in criminal law of the 19th – early 20th centuries]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

5. Kriger, G.A. (1979) Konstitutsiya SSSR i sovershenstvovanie ugovornogo zakonodatel'stva [The Constitution of the USSR and the improvement of criminal legislation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. Pravo.* 2. pp. 3–9.

6. Tsepelev, V.F. (2005) [Correlation of crime and other offenses: a comparative aspect]. *Sootnoshenie prestupleniy i inykh pravonarusheniy: sovremennyye problem* [Correlation of crimes and other offenses: current problems]. Proc. of the Fourth International Conference. Moscow, May 27–28, 2004. Moscow. pp. 331–419. (In Russian).

7. Shargorodskiy, M.D. (1961) Voprosy obshchego ucheniya o nakazaniyakh v period razvernuto go stroitel'stva kommunisticheskogo obshchestva [Problems of the general doctrine of punishment in the period of the full-scale construction of a communist society]. In: *Sovetskoe gosudarstvo i pravo v period razvernuto go stroitel'stva kommunizma* [Soviet state and law in the period of the full-scale construction of communism]. Leningrad. pp. 77–78.

8. Gavrilov, B.Ya. & Rogova, E.V. (2016) Ugolovnyy prostupok: kontseptsiya razvitiya (mnenie uchenogo i praktika) [Criminal misconduct: the concept of development (the opinion of the scientist and expert)]. *Publichnoe i chastnoe pravo.* 4. pp. 7–45.

9. Ageev, A.A. (2015) O neobkhodimosti vvedeniya ponyatiya “ugolovnyy prostupok” [On the need to introduce the concept of “criminal misconduct”]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie.* 3. pp. 126–129.

10. Starostin, S.A. (2017) Criminal Misdemeanor: an Administrative Look. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy.* 14(4). pp. 33–40. (In Russian). DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-33-39

11. Starostin, S.A. & Fatyanov, A.A. (2017) Criminal Offence: Legal Necessity or Just Another Beautiful Theory? *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure.* 12. pp. 24–26. (In Russian).

12. Solovey, Yu.P. (1993) *Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti militsii v Rossiyskoy Federatsii* [Legal regulation of police activities in the Russian Federation]. Omsk: MIA of Russia. pp. 427–429.

13. Kuznetsova, N.V. (2003) Sravnitel'nyy analiz instituta prestupleniya po ugovornym kodeksam stran SNG i Baltii [Comparative analysis of the institution of crime under the criminal codes of the CIS and Baltic countries]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. Pravo.* 3. pp. 19–35.

14. Fedorov, A.V. (2013) Sootnoshenie narkoprestupleniy i administrativnykh narkopraponarusheniy [Drug offenses and administrative drug offenses]. *Biblioteka kriminalista.* 2. pp. 262–270.

15. Vedyashkin, S.V. (2017) Administrative procedures of protective direction. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal.* 422. pp. 206–210. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/422/29

16. Serkov, P.P. (2013) *Administrativnaya otvetstvennost' kak vid yuridicheskoy otvetstvennosti: problemy i puti sovershenstvovaniya* [Administrative responsibility as a kind of legal responsibility: problems and ways of improvement]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow.

17. Zelentsov, A.B. (2012) *Sub"ektivnoe publichnoe pravo* [Subjective public law]. Moscow: RUDN.

18. Serkov, P.P. (2018) *Pravootnoshenie. Teoriya i praktika sovremennogo pravovogo regulirovaniya: v 3 ch.* [Legal relations. Theory and Practice of Modern Legal Regulation. In 3 vols]. Moscow: Norma.