



**Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции России»**

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

MONITORING OF LAW ENFORCEMENT

№ 1–2015

- Обновление системы общественных договоров — веление времени
- Законодательные решения против лесного браконьерства
- Методологическая основа познания права

Москва, 2015

УДК [004:342.951](470+571)

ББК 67.401.114(2Рос)

М 54

Мониторинг правоприменения. № 1–2015. — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. — 100 с.

ISSN 2226-0692

Мониторинг правоприменения

Периодическое научное издание

Выходит 4 раза в год

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Свидетельство ПИ № ФС77-49472 24 апреля 2012 г.

Входит в систему РИНЦ

Редакционный Совет

<i>Плигин В.Н.</i>	<i>к.ю.н., заслуженный юрист Российской Федерации, Председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Российской Федерации (Председатель Совета)</i>
<i>Астанин В.В.</i>	<i>д.ю.н., профессор, заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ НЦПИ при Минюсте России</i>
<i>Бондуровский В.В.</i>	<i>к.ю.н., доцент, заместитель Ответственного секретаря Парламентской Ассамблеи ОДКБ</i>
<i>Гаврилов С.А.</i>	<i>к.э.н., Председатель Комитета по вопросам собственности Государственной Думы Российской Федерации</i>
<i>Орлов В.Б.</i>	<i>начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области</i>
<i>Радченко В.И.</i>	<i>к.ю.н., профессор, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке)</i>

Редакционная Коллегия

<i>Астанин В.В., д.ю.н., профессор (Главный редактор)</i>	<i>Маркин В.В., д.соц.н., профессор</i>
<i>Атагимова Э.И., к.ю.н.</i>	<i>Мацкевич И.М., д.ю.н., профессор</i>
<i>Бандурина Н.В., д.ю.н., профессор</i>	<i>Меркурьев В.В., д.ю.н., профессор</i>
<i>Кабанов П.А., д.ю.н.</i>	<i>Роговая А.В., к.соц.н.</i>
<i>Костенников М.В., д.ю.н., профессор</i>	<i>Родина В.В., к.полит.н.</i>
<i>Леонтьев Б.Б., д.э.н., профессор</i>	<i>Танимов О.В., к.ю.н., доцент</i>
<i>Макаренко Г.И. исполнительный редактор</i>	<i>Федичев А.В., к.т.н., доцент</i>

Журнал является междисциплинарным – охватывает области знания:

Юридические науки

Социологические науки

Экономические науки

.....
Скачать бесплатно статьи можно с сайта: www.monitoringlaw.ru
.....

Журнал является подписным. На 2015 год можно подписаться по объединенному каталогу «Пресса России» или направив письмо в редакцию.

Индекс подписки: 44740.

Контакты: www.monitoringlaw.ru, e-mail: monitorlaw@yandex.ru

телефон: +7495-539-2314 (15-17 час)
.....

ISSN 2226-0692

© «Мониторинг правоприменения»

СОДЕРЖАНИЕ

Наши интервью

Плигин Владимир Николаевич

Страна нуждается в обновлении общественных договоров в современном российском обществе	4
--	---

Административное право

Старшинов Михаил Евгеньевич

Мониторинг состояния дел в сфере лесного браконьерства и законодательные решения по его предупреждению	12
--	----

Павлинов Андрей Владимирович

Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения	16
---	----

Гражданское право и предпринимательское право

Гладнева Елена Петровна

Праслов Юрий Павлович

К вопросу о предмете и содержании корпоративных соглашений	19
--	----

Митяй Елена Дмитриевна

Каменева Зоряна Викторовна

Финансовые услуги в европейском и международном праве	25
---	----

Теория и методология правовой науки

Захарцев Сергей Иванович

Возвращаясь к дискуссии о диалектике как методологической основе познания права	32
---	----

Уголовное право и криминология

Шарихин Александр Егорович

Общественная безопасность как ключевой элемент Стратегии национальной безопасности Российской Федерации	40
---	----

Ляпина Ольга Алексеевна

Уголовная превенция в Германии (Обзор 19 Немецкого дня превенции (12-13 мая 2014 г., Karlsruhe)) Часть 2	46
--	----

Демидова-Петрова Елизавета Викторовна

Мониторинг причин проявления экстремизма в молодежной среде	54
---	----

Правовая культура и соционормативная система регуляции общества

Атагимова Эльмира Исамудиновна

Макаренко Григорий Иванович

Правовое просвещение: проблемы и пути решения	64
---	----

Доклад Министерства Юстиции Российской Федерации

О результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год	69
--	----

Сведения об авторах	96
---------------------------	----

Abstracts and Keywords	97
------------------------------	----



Плигин Владимир Николаевич
заслуженный юрист Российской Федерации
кандидат юридических наук

Страна нуждается в обновлении общественных договоров в современном российском обществе

В конце 2014 года редакционный Совет журнала «Мониторинг правоприменения» возглавил Плигин Владимир Николаевич, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Владимир Николаевич Плигин любезно согласился ответить на некоторые наши вопросы. В беседе принял участие Радченко Владимир Иванович, Первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в отставке), кандидат юридических наук, профессор Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина

Вопросы задавал Григорий Иванович Макаренко, исполнительный редактор журнала «Мониторинг правоприменения».

Г.М. Владимир Николаевич, Вы вошли в редакционный Совет нашего журнала в качестве Председателя Совета. Позвольте, прежде всего, поблагодарить Вас за доверие к нашему сравнительно молодому — всего лишь три года — журналу. Невзирая на высокую занятость государственными делами, вы уделяете часть своего времени и нам. Это свидетельствует в том числе и том, что, вероятно, Вас также волнует проблема правоприменения нормативно-правовых и законодательных актов. Наш первый вопрос связан именно с этим. Как Вы расцениваете состояние в стране с исполнением уже принятых НПА, а также исполнение руководящих документов и указаний Правительства и Президента?

В.П. Да, действительно, журнал относительно молодой, но надо отметить, что в наше быстро меняющееся время удерживать журнал на высоком научном уровне — это само по себе является серьезной работой, и Вам это удается.

Надо сказать, что Государственная Дума, Парламент в целом пытается найти какую-то систему, которая позволяла бы в том числе заниматься оценкой исполнения нормативно-правовых актов, а также влиянием на жизнь общества принятых актов. С одной стороны, многие органы, вся структура государственной власти пронизана нормативно правовым регулированием и в той или иной степени отслеживает или обращает внимание, каким образом нормативно правовые акты действуют. У нас

существует довольно развитая система статистики и Парламент регулярно пользуется ею. Но вместе с тем, мы в течение последнего года пытаемся наработать практику — правда, это пока по отдельным областям (частным-, которая бы затрагивала более глобальные вещи, то есть практику отчетов Парламента по результатам праворазвития за год по тем или иным направлениям. И в этом, 2015 году, мы ставим вопрос, в каких именно областях мы можем проследить как действует нормативно правовой акт, поскольку для участников процесса принятия нормативных правовых актов это весьма важно. Вообще говоря, не комплексно, а по отдельным вопросам комитеты Государственной Думы это делают постоянно, в частности, наш Комитет. Мы запрашиваем федеральные органы власти через какое-то период времени, после того, как той или иной нормативны акт принимается, как действует принятый нормативный акт. У нас — в рамках нашего комитета — это делается несколько проще, так как нашими партнерами является Верховный Суд, исполнительные органы власти и мы занимаемся административной практикой. Это те области, которые поддаются учету и где имеется давно налаженная система статистики. В качестве примера Наш Комитет постоянно занимается вопросами административной ответственности в области дорожного движения. Мы изучаем судебную статистику в этой области, медицинскую статистику, ста-

истику ГИБДД и при принятии каких-то нормативно-правовых изменений через некоторое время после принятия акта видно его влияние на шкале, например, изменения числа дорожных происшествий, изменения числа пострадавших в ДТП. Например, удалось существенно снизить число пострадавших при ДТП путем принятия комплекса мер регулирования ответственности за употребление алкогольных напитков лицами — участниками дорожного движения. Нам¹ существенным образом — правда за несколько лет, — удалось снизить смертность на дорогах на несколько тысяч человеческих жизней при росте автопарка России на несколько миллионов. Когда видишь зримую связь между принятием нормативно правовых актов и существенное улучшение каких-то показателей, становится понятным: **анализ правоприменения — это не пустое времяпровождение и не игра в цифры, а весьма важный инструмент законодателя.**

Вместе, кстати, с Верховным судом и Владимиром Ивановичем Радченко, Первым заместителем Председателя Верховного суда, мы занимались другой комплексной проблемой — это вопросы становления мировых судов. Соответственно, здесь это тоже абсолютно прослеживалось, каким образом то или иное решение, принимаемое в области мировых судов, оказывает влияние на доступность правосудия, каким образом ускоряются процессы, связанные с получением решения. Анализирую нагрузку мировых судей, увеличили число мировых судей еще на полторы тысячи и, значит, сократили нагрузку с 30 тысяч до 23 тысяч на одном участке мировых судей. Это было сделано на основе комплексного мониторинга и несмотря на позицию целого ряда федеральных ведомств.

В общем, я хочу сказать, пользуясь Вашим профессиональным журналом, о том, что те решения, которые принимаются в области нормативно-правового регулирования, они не являются произвольными. Например, мы детально и постоянно анализируем такую сложнейшую проблему (которая имеет, кстати, и довольно большой политический оттенок), связанную с исполнением решений государственных органов, исполнением судебных решений в области административного правонарушения, потому что, допустим, когда ты берешь статистику службы судебных приставов и видишь, что по статистике 62 миллиона не исполненных дел и

из них 37,5% — это неоплаченные штрафы фотовидео фиксации. Здесь возникает несколько сразу вопросов, когда мы говорим о статистике, — я бы не хотел говорить, что сама по себе служба судебных приставов работает плохо, служба пытается что-то сделать в рамках тех возможностей, что у нее есть, но нужно понимать, что все эти 62 миллиона дел — это крайняя степень конфликта гражданина и государства, потому что по ним принято волевое решение государства, это решение устояло, то есть оно не было обжаловано, по ним было принято судебное решение или не обжаловано административное решение, и лицо, тем не менее, не выполняет это решение, то по нему нужно дополнительное воздействие, это вопрос уважение граждан к государству и формирования правового государства в глобальном смысле этого слова.

И, кстати, вполне возможно, это ставит вопрос и перед государством, мониторинг высвечивает эти вещи, значит, государство что-то недорабатывает..

Г.М. *В вопросах обучения и воспитания.*

В.П. Да, вопрос воспитания, несомненно, и, может быть, стоит тратить деньги не на службу судебных приставов, а на детский сад или школьников. Но там возникает еще один вопрос, он абсолютно, скажем так, профессиональный и одновременно это вопрос второй обиды, которая у меня есть. Кроме того, что это — крайняя степень конфликта человек — государство, это одновременно еще и проблема неоправданных расходов государства на проведение политики, связанной с исполнением этих решений, поскольку достаточно большой объем штрафов укладываются в сумму 500 рублей или немного больше. Так вот, надо понимать, что для того, чтобы он был назначен и введен государством для взыскания, необходимо произвести затраты — это и заработная плата, и почтовые расходы, допустим, по переписке с гражданином (на всякий случай: письмо около 48 рублей стоит), после всего это попадает в службу судебных приставов, за ведение дела (только за ведение дела) — 270 рублей, и когда ты все это суммируешь (я сейчас скажу абсурдную вещь, но главное, чтобы читатели это поняли), у меня иногда появляется желание заплатить все эти штрафы из госбюджета или забыть, потому что наши расходы на них, они просто выше, чем сумма штрафа. Конечно, я понимаю, что могу быть подвергнутым критике, что это наивная точка зрения, что штраф играет роль превенции, выполняет формирование неотвратимости наказания, но мы не можем

¹ Помимо Государственной Думы, это и ГИБДД, и региональные органы власти

государственный бюджет ставить в абсурдное положение. Как видите, **мониторинг статистики по тем или иным вопросам дает обильную пищу законодателю.**

В общем, здесь мы над этим работаем. Но следующий вопрос – внутри Вашего вопроса, – по другим нормативно-правовым актам и, в частности, федеральным законам. Вы знаете, мы привыкли думать об автоматизме работы законов, и это – правда, это так должно частично происходить. Но, тем не менее, мы живем в переходный период, сформировалась государственная система. Вы обращаете внимание, что даже система исполнительной власти постоянно меняется по своему наполнению, по своим подходам. И следующий момент: у нас до сих пор не сформировалась система собственности в стране, у нас не решены вопросы, **мы до конца не отработали общественный договор, связанный с отношением к частной собственности.** Мне иногда говорят, что это заявление является легковесным и все признают частную собственность. Но одно дело ее признавать, другое дело – уважать, а еще есть дело – ее защищать и на уровне бытовом, и на уровне действия государственных органов. Это прослеживается, что она не воспринимается как часть несущей конструкции страны.

Поэтому законы, целый ряд фундаментальных, например, как Гражданский кодекс, в отличие от очень точных нормативных актов, например, как Уголовный кодекс, Кодекс административных правонарушений, они же требуют ментального сдвига в обществе, т.е. они занимают какое-то время, их вхождение, привитие обыкновения этим пользоваться.

Г.М. Довольно заметное число принятых Государственной Думой законодательных актов вызывает обоснованную критику. Известно, что в СССР законы отработывались весьма тщательно. Как Вы полагаете, могла бы Государственная Дума в какой-то форме имплементировать наиболее близкие по содержанию современной России НПА из фонда СССР в современную законодательную базу? Если да, то в какой форме может быть такая работа. И как Вы относитесь к таким распространенным нормам, когда вопрос о применении к гражданину санкций зависит от усмотрения правоприменителя? Например, может быть прекращено, допустим в уголовном кодексе, и так далее.

В.П. Это все тяжелейшие нормы, конечно. Да, это – правда, это действительно так есть. Поэтому, говоря о заметном числе таких принятых Государственной думой законодательных

актов, надо признать это обоснованной критикой, особенно по сравнению с тем, что происходило в СССР, когда были достаточно тщательные отработки законов, и, разумеется, необходимо производить имплементацию из фонда СССР. Все мы с Вами являемся участниками довольно интересного, особенно если бы быть вынесенными за этот процесс, то интересного исторического процесса, когда произошел в течение очень маленького периода времени и, слава Богу, без такого понятия как революция в глобальном смысле этого слова, переход от одной общественной системы к другой общественной системе, ведь поменялись фундаментальнейшие принципы регулирования общественных отношений по сравнению с нормативной природой этих отношений, которые были в Советском Союзе. Это касается и партийной системы, и избирательной системы, прежде всего это касается системы собственности, системы разделения властей. Конечно, я должен осторожней говорить о разделении властей в присутствии Владимира Ивановича – первого заместителя Председателя Верховного суда в отставке. И когда происходит такого рода глобальный сдвиг, то этот сдвиг потребовал наполнения этого явления хоть какими-то нормативными актами. Поэтому многие нормативные акты на первой фазе, это был заполняющий нормативный материал. После того, как Вы помните, случились катаклизмы 93-го года, потом 98-й год, потом начало 2000-х годов, и, наконец, профессиональные участники увидели, что этот материал несовершенен и по ряду кодексов начали работать с этими материалами, они начали заполнять поправками к нормативным материалам.

И, соответственно, после этого в кодексы вносятся многочисленные изменения. Здесь одна проблема возникает, она серьезная проблема, это проблема отторжения нормативного материала, например, эту проблему отторжения нормативного материала частично я испытываю на себе. Я не читаю нормативный материал по смежным отраслям, предпочитаю просить, чтобы кто-то пришел ко мне и рассказал, хотя у меня есть общий доступ к этим нормативным материалам. Но если уж я замечаю, что у меня есть отторжение к чтению, то прошу специалиста – это специалисты Комитета Государственной думы, наконец, есть очень серьезный глубокий институт правового управления Государственной думы, наконец, это правовое управление Правительства, ГПУ Президента Российской Федерации. Это мой страховочный механизм,

так как объемный нормативный материал начинает само по себе вызывать отторжение нормативного материала. Этим страдаем не только мы, в частности, мне политики западные говорили о том, что они перестают читать единый нормативный материал, который выпускает Европейская Комиссия, потому что его становится огромное количество. И здесь возникает вопрос: где достаточный предел нормативного материала? Нерешенный вопрос. Я приведу еще один пример, с точки зрения нормативного материала. Сейчас боюсь ошибиться, хотя это должен знать точно. Всего в общей сложности вопросы трудовой миграции регулируют примерно 800 нормативных актов: это федеральные законы, это постановления Правительства, это без субъектов, но когда я говорю «800 нормативных актов», то многие из них входят в КоАП. И мы как-то выдвинули однажды требование, связанное с тем, что в специальных пунктах сбора мигрантов должна присутствовать доска, на которой должен быть размещен нормативный материал, регулирующий миграцию, или, по крайней мере, основные правовые акты. Я приехал на пункт такого сбора, это была доска метра 2 на полтора, и там – страничка А4, висели листы, которые мы написали, при недостатке своего зрения я их читать не могу. Я также понимаю как нормальный человек, таджик или киргиз, на которого это регулирование направлено, он же тоже не может это понимать и прочитать. Поэтому проблема числа нормативных актов существует. Все правительства, вся власть во всем мире в настоящее время в основном ориентируется на то, что регулирование общественных отношений происходит через нормативную базу. Это считается завоеванием цивилизации, но раньше это регулировалось нормами морали, это регулировалось обычаями, обыкновениями, заповедями — всем тем, что мы теперь именуем естественным правом. В современном обществе число нормативных актов громадно.

Я, честно признаюсь, не понимаю, где этот предел зарегулированности общественных отношений. Кстати, мы упустили здесь такую фундаментальную компоненту права, как судебная практика и плюс к этому еще практика конституционного суда. Я здесь не буду давать оценки слову «правовые позиции», на всякий случай, но, тем не менее, этот такой самостоятельный и живущий вне массив. Он все-таки должен опираться на фундаментальные вещи, которые лежат в праве, это основополагающие принципы самого права, они могут быть не

систематизированы, но тем не менее они есть. Поэтому в отчетах Государственной думы также ставится вопрос в более жесткой форме, чем ставится в настоящее время этот вопрос в прессе, связанный с тем, что мы сами понимаем, что число нормативных актов должно быть меньше. Успокаивает следующее: в этом году был принят Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве, сейчас будет внесен по частям, выходит новая редакция Гражданского кодекса. Но здесь же возникает еще один очень важный вопрос: меняется подход к понятию «отрасль права», возникает такой вопрос и в отношении смежных отраслей права, подотрасль претендует на самостоятельные кодексы. Когда начинаешь говорить, то вновь увлекаешься, у меня уже у самого начинает складываться в голове впечатление неправильное, что мы действительно все это должны как-то систематизировать, выпустить в виде кодексов и это урегулирует жизнь. Это неправда. Но говорят, что если это не делать, то ты отстаешь от цивилизации.

Что касается советского законодательства. Я помню, и, Владимир Иванович, Вы, наверное, помните, было законодательство о капитальном строительстве, это огромное разветвленное законодательство, если я не ошибаюсь, это 10-томник где-то был, это законодательство для того периода времени выполняло очень серьезную мощную роль, связанную с регулированием капитального строительства, и многие объекты, кстати, которые были построены в соответствии с этим законодательством, они не разрушились до сих пор. Таким образом, когда мы говорим о заимствовании советского законодательства, то, конечно же, надо это делать по конкретным отраслям.

Что советского опыта, особенно опыта юридической науки, особенно специалистов, то мы, на самом деле, молимся на тех специалистов, которые были в Советском Союзе, и если Ваш журнал это позволяет, не с точки зрения рекламы конечно, я бы назвал Салищеву Надежду Геннадьевну² — блестящий административист, я думаю, что всеми признается, что и в свои 93 года она остается одним из ведущих специалистов страны.

В.Р. *Волей-неволей Вы намекаете на качество обучения, качество обучения в советский*

² Салищева.Н.Г. — ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН (сектор административного и бюджетного права), кандидат юридических наук, профессор.

период в юридическом вузе было несравнимо с современным качеством обучения.

В.П. Вузov не было столько, поэтому конкуренция была выше. И здесь, говоря об обучении, здесь отдельная... не предмет нашего... Все дело в том, что в обучении огромную роль играет гуманитарная составляющая, которую мы сейчас упускаем. Только что, здесь разговаривая, мы пытаемся в Государственной Думе проводить открытые лекции по разным направлениям, в частности, читалась очень интересная лекция, связанная с древнерусской литературой, студентам-юристам, и мне показалось, что у них в глазах возникал вопрос: «Зачем Вы это делаете?» Государственная дума делает это по своим причинам, но одновременно без гуманитарной компоненты юридического образования, мне кажется, не может быть очень важной вещи, связанной с тем, что ведь решения принимаются в конечном результате за счет гуманитарной составляющей мозга судьи. Это отдельная такая история.

Г.М. Я хочу добавить, что гуманитарная составляющая важна для любой отрасли. Я много лет проработал в авиационном приборостроении и космонавтике, и технические науки без гуманитарной составляющей затухают, не получают развитие. Без гуманитарной развития выдающегося изобретения не сделаешь, оно никому не нужно.

В.П. Возвращаемся к советской нормативной базе. Поэтому несомненно, что отдельно компонентная база может использоваться, и мне кажется, что здесь очень важно, что Минюст России сохраняет этот нормативно-правовой материал, и, хотя мы уж не такие сентиментальные, но все-таки, когда тебе говорят, что здесь ехала колесница какие-то 3 тысячи лет назад, ты на эту вытопанную землю или на эту глину ступаешь осторожно. А когда ты в Вашем центре³ берешь книгу, на которой есть заметки и она была издана и формировала советскую власть, то, конечно же, это уникальное совершенно издание и, мне кажется, представляет огромную ценность, я не буду сравнивать это с библиотекой Шнеерсона, но никого не оскорбляя, хочу сказать, ничуть не меньшей ценности, чем библиотека Шнеерсона.

Г.М. Наш журнал уделяет много внимания вопросам правовой помощи и правового обучения граждан нашей страны. Мы публиковали на эту тему статьи, начиная с первых номеров

журнала в 2012 г. и сейчас готовим цикл статей, брошюр по правому просвещению населения. Однако мы полагаем, что борьба с правовым нигилизмом, который, к сожалению, пронизывает все наше общество и корни которого уходят в советское прошлое (СССР имел лучшую в мире Конституцию и прекрасные в большинстве своем законы, которые, однако, толковались подчас по указаниям свыше) должна, по нашему мнению, начинаться в первую очередь в среде государственных и муниципальных служащих. Аттестация служащих, как показывает опыт, не устраняет эту проблему. Как Вы полагаете, не пора внедрить на законодательном уровне порядок, при котором переход служащего на следующую ступеньку допустимо рассматривать только после сдачи очередного экзамена по правовым вопросам, но не комиссии ведомства, где работает служащий, а независимой экзаменационной комиссии?

В.П. Что касается правовой помощи и правового обучения граждан нашей страны, здесь самым массовым мероприятием, с которым мы в настоящее время сталкиваемся, является телевидение. И в рамках телевидения, в свое время на канале НТВ+ мы пытались сделать с Ассоциацией юристов передачу «Закон», у нас был спокойный разговор о текстах. Потому что общество на самом деле, хотя и говорят эти специалисты по телевидению, что общество не востребует спокойный разговор, обществу это нужно. Для общества это тот же самый спасительный круг, кстати, но мы утратили это и в настоящее время... У меня была одна преподавательница, которая запрещала критиковать телевизор, реально совершенно. Как-то мы попытались дать оценку предыдущего... она сказала: «Пожалуйста, это не комильфо, в моем присутствии никогда, никогда». Поэтому никогда, но тем не менее. В настоящее время к праву формируют отношение, конечно же, неплохие работы, самая безобидная работа – это «Улицы разбитых фонарей», а вторая, самая опасная работа, это – «Пятницкий, 38», о Глухареве. Значит, еще раз, актеры здесь совершенно не причем. Блестящие актеры, блестящая игра, но компонента, которая подается, она уничтожает всякое уважение к праву, потому что право – специфика – это идеальная материя и эта материя заключается в том, что эта идеальная материя существует только потому, что она наполняет мозг тех людей, которые обязаны его выполнять. Если носители права, т.е. следствие, полиция целиком, дознание перетекают в суд, если они показаны как люди,

³ ФБУ «Научный центр правовой информации» при Министерстве юстиции Российской Федерации, хранитель части фонда нормативно-правовых актов периода 1917-1991 гг.

которые это не выполняют... Кстати, я не преувеличиваю, ведь сюжет этого сериала — неправда. Не преувеличивая и не преуменьшая проблему, но я все-таки знаю работу РОВД не понаслышке. Если бы это было правдой и носило такой системный характер, в таком случае нас бы всех уже перестреляли.

Они набили там кучу людей, главная героиня, начальник этого подразделения, она же сама набила кучу людей и говорила о том, что она выполнила социальную задачу. Поэтому, конечно же, если мы говорим о правовом обучении граждан страны, то мы должны задействовать три массовых средства: телевидение, интернет и радио.

В этом плане волнует следующая тема. Вот сейчас Вы затронули тему, может быть, она и правого воспитания, правового обучения. Все дело в том, что телевидение воспринимается как некий стандарт общественной морали. И если телевидение начинает употреблять язык или подавать ситуации негативно, ситуации, которые имеют огромную и антиморальную направленность, то в бытовой жизни люди начинают двигаться дальше от границ, которые допустимы. Поэтому мне кажется, что мы должны все-таки этот стандарт задавать чуть больший. Мы не должны себе позволять на общероссийском канале, на всю страну демонстрировать драку на телевизионном экране между психически больной какой-то, параноидальной женщиной и ее детьми, и еще кем-нибудь, как это случается в программе у Малахова. Такого рода сцены негативно влияют на нравственность общества. Общество должно выработать какое-то противоядие, это задача интеллигенции, не законодателя — законодатель здесь нужен в последнюю очередь.

Поэтому над проблемой обучения, воспитания, общественного договора нам еще работать и работать.

Возвращаясь к вопросу аттестации служащих и независимой аттестационной комиссии, которая могла бы проводить такого рода аттестацию. Мне кажется, мы здесь наработали и Владимир Иванович лучше знает, мы наработали практику работы экзаменационных комиссий по судьям. При всем при том экзаменационная комиссия свою роль выполняет, т.е. как минимум люди начитывают какой-то материал при этой подготовке. Кстати, я должен здесь поддержать, наверное, и Резника Генри Марковича. Московская областная и Московская городская коллегия наработали серьезную практику сдачи адвокатских экзаменов. То есть в этом направлении мы развиваемся.

Мы, кстати, думали над тем, что надо внедрить преподавание Конституции максимально широко как главного Закона, может быть, при поступлении на госслужбу, где требуется все-таки знание Конституции. Вряд ли стоит требовать знание постатейное, но по крайней мере преинституциональное знание должно присутствовать. Это документ прямого действия, крайне небольшой сам по себе. Я только что хотел похвастаться полным знанием статей, 137-й, но сейчас это уже не так, потому что изменилась статья, связанная с судами, это Арбитражный суд, потом статья, связанная с прокуратурой. Но, тем не менее, это действительно небольшой документ и фундаментальные вещи, они крайне важны. Разговор с детьми, допустим по главе второй. Мы же начинаем улыбаться, когда читаем в главе второй статью вторую, которая говорит о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

Г.М. *Ваш Комитет, которым Вы руководите в Государственной Думе, готовит новую редакцию Административного Кодекса. Предусмотрено ли в новой редакции Кодекса персональная материальная ответственность служащего за личные ошибки? Ведь сейчас в ряде случаев государство расплачивается нередко за эти ошибки. В качестве примера можно назвать судебские ошибки, которые исправляет Европейский суд по правам человека. А недавно сообщалось, что в Москве неправильно выписаны штрафы за парковки на сумму около двух миллиардов рублей. Разве не было бы правильным гражданам вернуть незаконные штрафы, а штрафы обратить на виновников мьтарств автовладельцев — в последнем примере конкретным работникам московского ГАИ и парковщикам МАДИ уплатить такие же по размеру, незаконно выписанные штрафы в пользу государства?*

В.П. Действительно в настоящее время в Государственной Думе, с привлечением группы специалистов из института Высшей школы экономики (но это институт, созданный для решения конкретной задачи и он состоит полностью из людей внешне приглашенных) мы начали нарабатывать идеологию Кодекса об административных правонарушениях. Общая часть внесена, она вызывает много споров. Там, прежде всего, все систематизировано, что можно было. Определены принципы, главное — это точное определение принципов. Есть разбивка правонарушений на грубые, значительные и менее значительные. И это очень важно, поскольку только такого рода разбивка позволит в даль-

нейшем выстроить шкалу наказаний и шкалу, кстати, связанную с тем, какие сроки будет занимать административное расследование, потому что в настоящее время истечение сроков, Вы помните, 2 месяца по составам, дальше мы вводили исключения по конкретным составам, а сейчас это будет проводиться системно в отношении характера правонарушений. Характер отнесения правонарушения к той или иной категории будет определяться общественной вредностью, дальше все это переходит в процедурно-процессуальную часть, размеры наказаний. При этом мы очень четко определили систему, связанную с назначением штрафов, т.е. появляется более дробная система наказаний.

Я сейчас говорю, может быть, только о позитивных вещах, потому что мы соберем по тем вопросам, о которых мы с Вами беседуем все внешние отзывы. Внешние отзывы достаточно разные, от неприятия до прития. Пятнадцатого апреля, если у Вас найдется время, в Государственной Думе проводится круглый стол, связанный с обсуждением этой редакции общей части, приглашены ученые и практики, но хочу Вам сказать, что сейчас мы заканчиваем сбор вместе с Правительством Российской Федерации предложений, связанных с особенной частью, поскольку по особенной части деятельность всех органов государственной власти в той или иной мере опосредована через систему наказаний за нарушение законов или нормативных актов, в том числе ведомственных. Все требуют, по крайней мере, присутствия административной ответственности за те или иные нарушения. Это, кстати, тоже нормально. Норма не может быть декларативной, норма должна быть санкцией. Единственное, в ведомственном подходе очень часто присутствует свой язык и он идет в язык нормы. Я, например, очень долгий период времени пытался найти аналог слова «инсайдерской информации», потому что язык должен быть понятен. Но тем не менее мы не смогли сегодня в антимонопольном законодательстве и финансовом законодательстве найти аналог слова «инсайдерской информации», и этот термин употреблен был в кодексе.

В.Р. Да, мне долго не нравились некоторые слова, например слово «менталитет», но сегодня замени я ему не нашел.

Г.М. Я – координатор авторского колллектива, который подготовил книгу «Кибербезопасность в терминах законодательных актов Российской Федерации».

В.П. Вот это интересно.

Г.М. Мы в основу книги положили принцип, что не важно, как звучит термин, важно, что он определен в законодательном акте. Если вы применили термин «инсайдер» и он описан в законодательном акте на русском языке, понятном для широкого круга читателей, то термин имеет право на жизнь.

В.П. Но я продолжу, почему я говорю о языке. Однажды на 10 страницах поступило предложение, оно потом вошло в кодекс, и я Вам даю честное слово, я его читал раз 5 или 10 и ничего не понял. Тогда мы позвали сюда авторов этого текста и начали работать с авторами текста. Там, правда, у нас закралась мысль, что авторы текста сделали его специально таким, чтобы они стали единственными комментаторами в стране этого текста, но потом авторы оказались, слава Богу, не такими «вредными», как мы думали, и они стали с нами переходить к нормальному языку. А язык, как Вы понимаете, для нас играет определяющее значение, поэтому по кодексу мы будем уделять этому большое внимание.

Кстати, отвечая на на предложение, прозвучавшее в Вашем последнем вопросе — действительно, сейчас в целом ряде нормативно-правовых документов начинают возникать вопросы, связанные с персональной материальной ответственностью служащего за личные ошибки. Тяжелейшая задача, потому что благая, казалась бы, цель... Там, кстати, установлена уже ответственность должностных лиц за нарушение порядка предоставления услуг, но здесь в 2-х случаях: это антикоррупционная борьба и личная материальная ответственность служащего может наряду со всем прочим может привести к серьезным негативным последствиям, потому что, если мы не будем разумно объяснять и дозировать представление о том, что это касается только лиц, злостно нарушающих, то можем получить обратный результат — желание ничего не делать, ходить на работу и ничего не делать. Есть очень большая опасность, если будем все перекладывать на личную ответственность, дальше у нас может возникнуть вопрос, связанный с тем, что его придется наказывать за бездействие. Поверьте мне, что наказание за бездействие в тех случаях, когда бездействие привело к разрушению какого-то объекта системы или, например, бездействие врачей привело недавно к смерти пациента, во всех других случаях бездействие доказать практически невозможно. И это очень тяжело регулируемый вопрос. Поэтому здесь самое главное — установить, конечно, ответственность, но в то же время эта ответственность не

должна носить демотивирующий характер. Дисциплинарная ответственность, в конце концов, существует.

Г.М. Но вот последний вопиющий случай, о котором я говорил. На 2 миллиарда выписали незаконно штрафов за парковку в Москве. Но разве эти инспектора не понимали, что нарушений парковки нет?

В.П. Да, когда уже и в пригородах Москвы начинают увозить автомобили, это уже безобразия какое-то. Они там никому не мешают.

В.П. Там все дело в том, что сейчас это служит предметом текущей политики. Точно также таким предметом текущей политики служит эвакуация машин. Я, поскольку здесь должен и по принципу занимаю роль человека, который пытается найти компромисс между той и другой группой людей и делаю это практически в ежедневном режиме, то здесь вчера поступило письмо Генеральной прокуратуры, они просили продлить сроки рассмотрения обращения в связи с нарушением порядка назначения административных наказаний до 24-го апреля.

Я готов расширенно на эту тему говорить, с цифрами, предметами, знаками, потому что, к сожалению, сейчас занимаюсь этим каждый день.

Г.М. Я хотел бы Вам напомнить о советском опыте, Вы говорили о штрафах 500 рублей, которые фактически по себестоимости, в советское время...

В.П. Это не по себестоимости. Все дело в том, что мы, когда говорим о государственной машине, мы просто не считаем государственную машину. Вообще расходы на 1 судью на день 24-27 тысяч рублей. Мы же об этом просто не говорим. И когда мы загружаем судью ничтожными совершенно делами, гражданско-правовыми, не имея даже пошлины по этому поводу. Ведь судебное рассмотрение гражданских дел в мире – это дорогое удовольствие. Мы же просто иногда утрированно понимаем некоторые вещи, например, доступность или скорость правосудия. Гражданские дела в европейских странах рассматриваются годы и гораздо дольше. И это носит дисциплинирующий характер. Мы просто не занимаемся оценкой государственной машины.

Г.М. Нет, я о другом. Я о советском опыте, когда такие мелкие штрафы не назначались, например, мне, в ту пору начинающему водителю, назначали посещать лекции, которые были для меня важны и как клуб общения молодых водителей. Мы сегодня пешеходов практически не штрафуют за нарушение, даже в Москве.

В.П. Это правда.

Г.М. Почему мы не можем наказать этого пешехода, особенно пожилого? Он просто не знает правил. Почему мы не направляем на лекцию? Почему мы не используем такие меры? Хотя, с другой стороны, Москва – крупнейший город в Европе, крупнее в Европе нет города, в нем нет ни одного подземного или надземного перехода с эскалатором, ни одного. В самом небольшом городе Германии подземный переход всегда оборудован эскалатором, если не на спуск, то на подъем обязательно. И получается, что даже имея в конкретном месте подземный переход, пожилой человек вынужден идти наперерез автомобилям, так как ему трудно пониматься по ступенькам. То есть вопрос градостроительной политики становится в ряде случаев вопросом жизни и смерти людей.

В.П. Я, к сожалению, этой печальной областью занимаюсь, поэтому каждый день, когда ты недосчитываешься от 80-ти минимум человек, это трагедия.

Вы знаете, здесь в известной степени я являюсь инструментом. И поскольку «инструментом» я являюсь уже 12-й год, мне на каждый из этих вопросов есть в коротких словах задача. Когда нас допекли, наконец, и мы решили заняться зебрами и переходами, нам говорили: «У Вас ничего никогда не получится, никакие водители останавливаться не будут». Я помню, что это у нас заняло 6 месяцев, через 6 месяцев на пешеходных переходах стали меньше сбивать. Это просто статистика, но теперь «охамели» пешеходы. Теперь они совершенно не сотрудничают с водителями, и более того, некоторые даже замедляют шаг, чтобы досадить водителю. А как приятно, если бы в рамках сотрудничества общества, например, пешеход, которого водитель пропустил, просто бы ему улыбнулся или помахал.

Нам нужна новая система общественных договоров внутри себя.

В заключение я бы хотел пожелать читателям, всем нам и журналу несомненно успеха, потому что для профессионального сообщества крайне важно поддержание журнала.

В этом году, это год литературы, понятно совершенно, что мы – это не совсем литература, но в то же время мы, например, обратили внимание, что век XX можно воспринять только через литературу воспоминаний, имеются в виду конкретные описания, поэтому любой написанный текст, он становится частью истории. Спасибо большое за беседу.

Г.М. Спасибо, Владимир Николаевич.



Старшинов Михаил Евгеньевич
кандидат юридических наук, г. Москва
E-mail: starshinov@duma.gov.ru

Мониторинг состояния дел в сфере лесного браконьерства и законодательные решения по его предупреждению

Редакция приступила к публикации материалов члена штаба Общероссийского народного фронта Михаила Старшинова.

Михаил Евгеньевич Старшинов является депутатом Государственной Думы, Первым заместителем председателя Комитета ГД по делам национальностей. В переданной нам первой статье Михаил Евгеньевич профессионально рассматривает проблемы нормативного регулирования лесных отношений и убедительно показывает, что многочисленные поправки и изменения Лесного кодекса не приведут к исчезновению несанкционированного использования лесов, и, как следствие, не решат задачу снижения экономического ущерба бюджету Российской Федерации, так как законодательно не определен объект контроля и не приняты регламентации муниципального лесного контроля [1]. Страдает также правоприменительная практика — суды рассматривают незначительные эпизоды нарушений (типа порубки с целью заготовки дров), в то время как миллиардные нарушения остаются вне поля зрения правоохранительных органов.

Ключевые слова: *нелегальные порубки, экология, биоразнообразие лесных экосистем, Лесной кодекс, Административный кодекс, коррупционность лесоуправления, международное сотрудничество, автоматизированная система ЕГАИС.*

Нелегальные рубки, браконьерство и другие виды несанкционированного использования лесов, ведущие к изъятию из лесных сообществ популяций, уязвимых и охраняемых видов — одна из основных угроз для биоразнообразия лесных экосистем России, которые должны быть выявлены и отмечены при проведении лесоустройства и государственной инвентаризации лесов¹.

Исследование проблемы незаконной вырубке лесных насаждений в России позволяет сделать неутешительные выводы.

В первую очередь, обращает на себя внимание вопрос нормативного регулирования лесных отношений.

За почти десятилетнее действие Лесного кодекса Российской Федерации (далее — ЛК РФ) в него было внесено множество изменений. Несмотря на это, этот процесс до сих пор про-

должается. Новый пакет поправок вступает в силу с 1 июля 2015 года.

Одновременно с ЛК РФ изменяется и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ) в части статьи об административной ответственности за лесные правонарушения, а также уголовное законодательство.

Однако является дискуссионным вопрос относительно эффективности изменения российского законодательства, в том числе в области незаконных рубок леса.

Во-первых, не решен вопрос относительно регламентации муниципального лесного контроля [1]. Законодательно конкретно не определен объект такого контроля, ни перечень полномочий муниципальных органов по его осуществлению [2].

Во-вторых, выявляется явное несоответствие данных официальной статистики и экспертных оценок о состоянии дел в реагировании на лесное браконьерство.

¹ Ежегодный доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2012 г.

Так, анализ статистических данных ГИАЦ МВД России о количестве зарегистрированных преступлений, квалифицированных по статье 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ), а также о количестве выявленных лиц по данной статье в период с 2005 по 2013 годы² позволяет сделать следующие выводы (см. диаграммы 1 и 2).

Рост числа регистрируемых преступлений по ст. 260 УК РФ происходит с момента введения ЛК РФ. Этот показатель показывает возрастает вплоть до 2009 года. Однако, уровень регистрации преступлений по ст. 260 — «Незаконная рубка лесных насаждений» УК РФ в 2013 году снизился по сравнению с предыдущими годами и достиг уровня учетного показателя 2005 года. Коррелирует падению числа регистрации преступлений выявление количества лиц по ст. 260 УК РФ.

С одной стороны, такое состояние преступности могло бы свидетельствовать о снижении фактов совершения преступлений по ст. 260 УК РФ, если бы не противоположные экспертные оценки.

Так, по официальным данным Рослесхоза за 2010-2013 гг. было выявлено 4,6 млн. м³. В то же время по «оценкам WWF России и Всемирного банка до 20% заготавливаемой древесины в Российской Федерации имеет незаконное происхождение — это порядка 35 млн. м³. Оценки Всемирного банка базируются на опросе специалистов лесного сектора. Общий размер экономического ущерба бюджету Российской Федерации от незаконного оборота древесины оценивается в размере от 13 млрд до 30 млрд руб. ежегодно»⁴. По информации же Рослесхоза за период 2010-2013 гг. незаконная рубка лесов принесла 44,1 млрд. руб. ущерба.

Диаграмма 1



Таким образом, очевидным становится увеличение латентности данного вида преступности, а также неэффективность проводимого совершенствования лесного законодательства.

² Здесь и далее приводятся официальные данные уголовной статистики по формам 2-г ГИАЦ МВД России

³ Итоги работы лесного хозяйства в 2013 году и приоритетные задачи на 2014 год // сайт Федерального агентства лесного хозяйства. — <http://www.rosleshoz.gov.ru/>

⁴ Прогноз развития лесного сектора российской Федерации до 2030 года // Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций. — Рим, 2012.

Диаграмма 2



Изучение приговоров по делам, квалифицированным по статье 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» УК РФ⁵ выявляет следующие тенденции:

- в большинстве случаев данные преступления совершаются с целью заготовки дров;
- ущерб от этих действий составляет в среднем около 200-250 тысяч рублей;
- действуют лица обычно в составе группы из двух человек;
- намерений последующего экспорта, либо иного способа реализации незаконно вырубленных лесных насаждений чаще всего не имеют;
- в совершении данных преступлений государственные служащие не фигурируют.

Исключением являются дела, инициированные прокуратурой, в отношении лиц, совершивших незаконную рубку лесных насаждений в особо крупных размерах, длящуюся ни

один год, тщательно спланированную, с привлечением большого круга соучастников⁶.

Таким образом, анализ правоприменительной практики в области лесопользования позволяет сделать вывод об отсутствии четких регламентирующих процедур в сфере рубки лесов, наличие множественных бланкетных и отсылочных норм, а также рассогласованность между нормами лесного, гражданского, административного, уголовного права.

Выявленные несовершенства законодательства влекут проблемы правоприменения и контроля исполнения нормативных требований в области лесопользования. Также они способствуют развитию и укреплению такого негативного социального явления как коррупция на «благоприятной» почве безработицы и низкого уровня жизни населения в регионах Российской Федерации.

Размытые контрольные функции порождают возможность представителям власти

⁵ В ходе исследования было изучено порядка 50 приговоров, вынесенных судами общей юрисдикции таких субъектов Российской Федерации как республики Коми и Карелия, Хабаровского и Красноярского края, Ханты-Мансийского автономного округа. Для подготовки материала использовалась Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие» // <http://www.sudrf.ru/>

⁶ См. например, «В Башкортостане в суд направлено уголовное дело по факту незаконной рубки леса стоимостью свыше 3,8 млн рублей» // сайт Генеральной прокуратуры РФ — <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-659415/>, «Прокурорами в 2014 году уделено пристальное внимание надзору за исполнением законодательства в сфере лесопользования» // там же — <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-609306/> и проч.

действовать, руководствуясь своим корыстным умыслом.

Коррупционность лесоуправления, несовершенство законодательства приводит к тому, что проблема незаконных вырубок лесов приобретает транснациональный характер. Авторы отмечают, что «некоторые сопредельные государства, например Финляндия и Эстония, значительно сократили вырубку собственного леса, а такие страны, как Китай отказались от нее, экономически рассчитывая на более дешевое сырье у нас в стране, невзирая на его криминальное происхождение» [3].

В связи со сложившейся ситуацией возникла необходимость в эффективной реализации международного сотрудничества по вопросам предупреждения незаконной вырубки лесов.

Так, с момента вступления в силу Регламента ЕС № 995/2010 (3 марта 2013 г.) возникла потребность введения государственной системы контроля законности оборота лесоматериалов. Данный Регламент «запрещает ввоз на территорию стран ЕС древесины (в виде изделий или лесоматериалов), заготовленной в других странах с нарушением законодательства этих стран. Все импортеры лесоматериалов и продукции из древесины на европейский рынок, в том числе Российская Федерация, должны продемонстрировать систему тщательной проверки легальности закупаемых лесоматериалов. Импортеры

должны либо самостоятельно разработать систему оценки рисков и контроля легальности, либо использовать одну из существующих схем, предусматривающую верификацию третьей независимой стороной, например, одну из признанных схем международной добровольной лесной сертификации» [1].

По этой причине ряд последних поправок в ЛК РФ содержит требования по созданию Единой государственной автоматизированной информационной системы «Учет древесины и сделок с ней» (далее – ЕГАИС).

ЕГАИС начала свою работу с 31 декабря 2014 года, в полную силу она начнет функционировать с 1 июля 2015 года, когда вступят в действие нормы об обязательности декларирования сделок с древесиной.

Введение электронного документооборота и усиление информационной открытости можно расценивать как положительную и перспективную новацию лесного законодательства. Такие меры могут служить основой для предупреждения коррупции в сфере незаконной лесозаготовки. Однако, данные нововведения не заменяют необходимости внесения законодательных инициатив в сфере регламентации процедур лесного контроля.

Таким образом, в настоящее время сложно оценить и предсказать результаты изменения лесного законодательства, оно требует дальнейшего мониторинга в целях оптимизации.

Литература

1. Шуплецова Ю.И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 72 – 79.
2. Козодубов А.А., Яковлев А.В. Становление муниципального лесного контроля в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 2 – 8
3. Конфоркин И.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: монография // СПС КонсультантПлюс. 2010, Сухаренко А. Под властью топора // ЭЖ-Юрист. 2014. № 27. С. 1, 3 и др.

References

1. Shupletcova Yu.I. Perspektivy i napravleniya razvitiia lesnogo zakonodatel'stva Rossijskoi Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 3. S. 72 – 79.
2. Kozodubov A.A., Iakovlev A.V. Stanovlenie municipal'nogo lesnogo kontrolya v Rossijskoi Federacii // Munitcipal'naia sluzhba: pravovy'e voprosy. 2012. № 1. S. 2 – 8
3. Konforkin I.A. Ugolovnaia otvetstvennost' za nezakonnuiu rubku lesny'kh nasazhdenii: monografiia // SPS Konsul'tantPlus. 2010, Suharenko A. Pod vlast'iu topora // E`ZH-Iurist. 2014. № 27. S. 1, 3 i dr





Павлинов Андрей Владимирович

профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
доктор юридических наук, доцент г. Москва
E-mail: andrey_pavlinov@mail.ru

Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения

В статье исследованы вопросы существования и функционирования института увольнения в связи с утратой доверия, уточнены соотносящиеся с ним антикоррупционные стандарты, внесены предложения по совершенствованию правил приема на государственную и муниципальную службу лиц, уволенных со службы в связи с утратой доверия или ранее осуждавшихся за коррупционные преступления. Предложено закрепление в законодательстве дифференцированного подхода к увольнению в связи с утратой доверия в зависимости от степени тяжести и характера проступка.

Ключевые слова: уголовное право, законодательство, институт увольнения, утрата доверия, государственная и муниципальная служба, коррупционные преступления.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) рейтинг проблем страны за последний период устойчиво возглавляли экономические трудности: инфляция, ситуация в сфере ЖКХ, санкции со стороны США и Евросоюза, девальвация рубля. При определенном спаде их остроты к ним вплотную в списке проблемных стала примыкать коррупция. Даже осложнение межнациональных отношений и терроризм в сознании россиян представляют меньшую угрозу национальной безопасности.

Не случайно такое внимание уделяется вопросам противодействия коррупции в современный период в России: вместо предпочтения превентивно-карательным, в чем-то бескомпромиссным мерам в борьбе с ней приоритет отдан системным мерам общего предупреждения.

Стремительно развивается институт ограничения усмотрений и волеизъявлений государственных служащих, в т.ч. правоохранительной службы, посредством введения в практику деятельности дополнительных ограничений и запретов, наложения новых обязанностей. По сути, речь идет о становлении новых антикоррупционных стандартов поведения, т.е. единой системы запретов, ограничений и дозволений (ст.7 п.5 ФЗ «О противодействии коррупции»).

Как отмечал Конституционный Суд РФ установление особых правил прохождения госу-

дарственной службы, включая правоохранительную, и требований к избравшим ее лицам само по себе не может рассматриваться как нарушение закрепленных ч.4 ст.32 и ч.1 ст.37 Конституции РФ права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это находится в полном соответствии с ч.3 ст.55 основного закона, допускающей в установленных ею целях ограничения прав граждан федеральным законом, и не противоречит п.2 ст.1 Конвенции МОТ №111 1958 г. относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.¹

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»² регламентировал и ввел в практику институт «увольнения в связи с утратой

¹ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 года №7-П, от 30 июня 2011 года №14-П и от 21 марта 2013 года №6-П.

² См.: Рос. газ. 2011. 26 нояб.

доверия» за коррупционные правонарушения. Законодатель не пошел по пути конструирования в Федеральном законе «О противодействии коррупции» общей нормы «увольнение в связи с утратой доверия» для всех категорий лиц, а сформулировал специальную (ст. 13.1) только для лиц, «замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности».

За непродолжительный период своего существования институт увольнения в связи с утратой доверия перманентно трансформируется. В частности к прежним основаниям увольнения добавилось еще одно, отраженное в ч.3 ст.7-1 ФЗ «О противодействии коррупции» и в Федеральных законах, регламентирующих деятельность правоохранительных органов (например, в п.6 ч.1 ст.82-1 ФЗ «О службе в органах внутренних дел...» — «нарушения сотрудником ... запрета открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации...»).

В системе ОВД ранее с положительной стороны зарекомендовала себя практика ответственности от непосредственного начальника до вышестоящего руководителя за проступки подчиненных (по существу вертикальная коллективная ответственность). Она, по сути, нашла свое воплощение в законодательной новации от 21 июля 2014 г., и теперь будет активно использоваться в деятельности правоохранительных ведомств.

Расширяются основания для применения института увольнения в связи с утратой доверия, уточняются соотносящиеся с ним антикоррупционные стандарты. В частности Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. №431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»³ уточняется такое основание увольнения как «осуществление лицом предпринимательской деятельности». Данная составляющая, например в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» теперь переформулирована следующим образом: «заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом.....».

Считаем, что институт «увольнения в связи с утратой доверия» не должен стать кор-

рупционным фактором, который будет использоваться руководителями для поборов со своих подчиненных под угрозой увольнения. Возможности для злоупотребления руководителем данным институтом невелики: в законе есть исчерпывающий перечень оснований для его применения. Руководитель не по своему собственному усмотрению может уволить подчиненного «в связи с утратой доверия» (например, «он ему не понравился» или «сложилась личные неприязненные отношения»). Есть строго установленный нормативный перечень оснований, как правило, коррупционного характера, именно для такого дисциплинарного воздействия. По одному из них — «недостовержному декларированию доходов» институт фактически и применяется. Так, по заявлению президента РФ, около 200 чиновников в 2013 г. уволены со службы. Однако при этом, почти половина чиновников — региональных лидеров, по данным руководителя администрации президента РФ, представляют неполные декларации о своих доходах.

Антикоррупционный институт увольнения носит обязательный характер, хотя сомнения в этом, безусловно, имелись, да и остаются поныне. Раньше надо было брать не одну норму, а совокупность положений ведомственного полицейского законодательства и проводить их системный анализ, чтобы стало более очевидным: это не право руководителя, а его обязанность — подвергнуть увольнению. Именно для того чтобы в такой категоричной форме это звучало в законе мы настаивали на более императивном, а не диспозитивном характере полицейских норм [1]. Определенные шаги в этом направлении уже предприняты.

Так прежде в ч. 4 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было закреплено положение, согласно которому «сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия» в строго определенных случаях, связанных с нарушениями антикоррупционных стандартов. В то же время п.22 ч. 2 ст. 82 названного Закона указывал, что «контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел в связи с утратой доверия», т. е. институт увольнения в связи с утратой доверия в целом носил необязательный характер. Кроме нарушения антикоррупционных стандартов, по мнению законодателя, были возможны (существовали) и другие случаи (основания) утраты доверия. В

³ См.: Рос. газ. 2014. 24 дек.

настоящее время Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ, действующим с 1 января 2015 г., вышеизложенные положения признаны утратившими силу.

Проблемой практики антикоррупционной политики является вопрос: какой характер — срочный или бессрочный — носит институт увольнения в связи с утратой доверия. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 10 «Ограничение при приеме на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности» Федерального закона «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ на работу, связанную с обеспечением транспортной безопасности, не принимаются лица, в частности, «досрочно прекратившие полномочия... или уволенные с государственной службы, в том числе из правоохранительных органов... по основаниям, которые связаны с совершением дисциплинарного проступка... утратой доверия... если после такого... прекращения полномочий... прошло менее чем три года». Следовательно, институт «увольнение в связи с утратой доверия» носит не бессрочный характер. Применение дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия не означает пожизненной дисквалификации. Через определенное время лицо, совершившее дисциплинарный проступок, может снова трудоустроиться и занимать государственную должность.

Таким образом, можно сделать вывод: в законодательстве отсутствуют жесткие правила запрещающие занимать должности в органах государственной власти и местного самоуправления лицам, ранее привлекавшимся не только к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, но и к дисциплинарной за коррупционные правонарушения. На основании изложенного, предлагалось ужесточить правила приема на государственную и муниципальную службу лиц, уволенных со службы в связи с утратой доверия или ранее осуждавшихся за коррупционные преступления.

В тоже время нельзя не отметить, что предложения о наделении института увольнения в связи с утратой доверия бессрочным

характером приведут к тому, что данное дисциплинарное взыскание будет более строгим и обладающим большим репрессивным потенциалом, нежели чем уголовное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Как минимум попытаться уравновесить их следует таким образом. В ч.ч. 2,3,4 ст.290 УК (как и в ч.ч.2,3 ст.285 УК) необходимо предусмотреть в качестве дополнительного наказания лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двадцати лет. Данная новелла будет соответствовать действующему содержанию ч.2 ст.47 УК РФ (в ред. от 27 июля 2009 г.).

Считаем необходимым на законодательном уровне закрепить дифференцированный подход к увольнению в связи с утратой доверия в зависимости от степени тяжести и характера проступка (носил ли он систематический характер, был ли он результатом умышленных (сознательных) действий или неосторожных). Соответственно, следует и градировать тяжесть наказания: от увольнения навсегда до увольнения на определенный период, указанный в законе.

Кстати, Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. №431-ФЗ предусматривает возможность применения менее строгих мер дисциплинарного воздействия, таких как замечание и (или) выговор, при малозначительности совершенного служащим коррупционного правонарушения на основании рекомендации аттестационной комиссии [2].

Мониторинг правоприменения по делам о проявлениях коррупции последних лет свидетельствует, что если невозможно оправдать, условно осудить, назначить символическое наказание отечественная судебная практика ориентируется на нижний предел санкции в виде лишения свободы статей 285, 290, 291 главы 30 УК РФ. Между тем, если карательная модель как одна из частей современной борьбы с коррупцией [3] является, по сути, фикцией, то возникает вопрос, зачем тратить ресурсы на другую составляющую этой борьбы — многозатратную профилактическую модель, которая в данной ситуации уже предстает «сизифовым трудом».

Литература

1. Павлинов А.В. Законы «реформирует жизнь» // Полиция России. №9. 2012.
2. Москалева О. А. Увольнение в связи с утратой доверия // Трудовое право. 2014. №9. <http://www.top-personal.ru/lawissue.html?2427>
3. Павлинов А.В. Угрозы безопасности России. Антикоррупционный и антиэкстремистский мониторинг. Монография / Юрлитформ. Москва, 2012. 279 с.

References

1. Pavlinov A.V. Zakony` «reformiruet zhizn`» // Politicia Rossii. №9. 2012.
2. Moskaleva O. A. Uvol`nenie v sviazi s utratoi` doveriia // Trudovoe pravo. 2014. №9. <http://www.top-personal.ru/lawissue.html?2427>.
3. Pavlinov A.V. Ugrozy` bezopasnosti Rossii. Antikorrupcionny`i i antie`kstremskii` monitoring. Monografiia / Iurlitform. Moskva, 2012. 279 s.



Гладнева Елена Петровна
кандидат юридических наук; судья,
г. Воронеж
E-mail: gan.34@mail.ru

Праслов Юрий Павлович
помощник судьи, г. Воронеж
E-mail: tehno_gaz@mail.ru



К вопросу о предмете и содержании корпоративных соглашений

В статье рассматриваются общее и особенное в понятиях «гражданско-правовой договор» и «корпоративное соглашение». Исходя из доктрины гражданского права, действующего законодательства и его предстоящих изменений, предпринимается попытка исследовать соотношение этих понятий, дать авторское определение корпоративного соглашения, выявить специфику предмета и иных существенных условий корпоративных соглашений. Авторы отмечают, что предметом акционерного соглашения не могут быть обязательства стороны акционерного соглашения голосовать согласно указаниям органов управления общества, в отношении акций которого заключено данное соглашение. Аналогичный вывод авторы делают и в отношении соглашений, заключаемых участниками обществ с ограниченной ответственностью. Не могут быть содержанием корпоративного соглашения условия, касающиеся организационного устройства хозяйственного общества: структуры органов управления, порядка принятия ими решений, компетенции и т.п. Недопустимы условия корпоративного соглашения, предусматривающие создание параллельных органов корпоративного управления, процедур корпоративного управления (например, согласование повестки предстоящего общего собрания с участниками соглашения).

Ключевые слова: акционерные соглашения, договоры участников, хозяйственные общества, гражданско-правовой договор, корпоративные права, хозяйственные общества, акционерное общество, участники общества, уставной капитал, совет директоров, существенные условия, голосование.

В силу некоторого различия понятий «гражданско-правовой договор» и «корпоративное соглашение» различается и понятие предмета этих уникальных правовых явлений. Следует заметить, что в гражданском законодательстве отсутствует понятие предмета договора, и авторы учебников весьма неохотно дают развернутое определение этого термина, предпочитая характеризовать его на конкретных примерах.

Так, например, исследуя договор купли-продажи, В.В. Витрянский пишет: «Предмет договора, а вернее сказать, предмет обязательства, вытекающего из договора, представляет собой действия (или бездействие), которые должна совершить) или от совершения которых должна воздержаться) обязанная сторона. Предметом

договора купли-продажи являются действия продавца по передаче товара в собственность покупателя и, соответственно, действия покупателя по принятию этого товара и уплате за него установленной цены¹. Уместно при этом заметить, что предметом купли-продажи римские юристы называли вещь (движимую, недвижимую, существующую, будущую), а также отчуждаемое право (сервитут, обязательство), совокупность вещей и прав (имущество и наследство)².

¹ Витрянский В.В. Договор купли-продажи и его отдельные виды. — М.: Статут, 1999. — С. 18.

² См.: Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. — М.: Статут (Классика российской цивилистики), 2003. — С. 269.

Характеризуя предмет договора доверительного управления имуществом, ученый отмечает, что исследуемое правоотношение (обязательство по доверительному управлению имуществом) имеет сложный предмет, включающий в себя два рода объектов: 1) фактические и юридические действия доверительного управляющего по управлению имуществом; 2) само имущество, переданное в доверительное управление»³.

Называя условие о предмете договора существенным условием, без определения которого невозможно утверждать о заключении договора, авторы учебника Санкт-Петербургского государственного университета, обращают внимание на то, что нельзя заключить договор купли-продажи, если между покупателем и продавцом не достигнуто соглашение, какие именно предметы будут проданы в соответствии с договором. Невозможно заключить договор поручения, если между сторонами не достигнуто соглашение о том, какие именно юридические действия поверенный должен совершать от имени доверителя и т.д.⁴

О.Ю. Скворцов утверждает, что под предметом договора принято понимать наименование предмета договора, а также указания на свойства, позволяющие определить предмет, например, на его количественные и качественные характеристики⁵.

Е.А. Суханов подчеркивает, что условия о предмете договора индивидуализируют предмет исполнения (например, наименование и количество поставляемых товаров), а нередко определяют и характер самого договора. Так, условие о возмездной передаче индивидуально-определенной вещи характеризует договор купли-продажи, а о ее изготовлении — договор подряда. При отсутствии четких указаний в договоре на его предмет исполнение по нему становится невозможным, а договор, по сути, теряет смысл и потому должен считаться незаключенным [1].

В то же время М.И. Брагинский раскрывает понятие предмета договора в широком значении. Ученый пишет: «В широком смысле слова предмет охватывает весь набор показате-

лей того, по поводу чего заключен договор. Сюда входят данные о предмете как таковом, включая количество, качество и цену передаваемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг... В самом элементарном виде предмет выражается в формуле «чего и сколько»⁶. Ученый утверждает, что роль характера предмета договора могут выполнять имущество (п. 1 ст. 583 ГК РФ), «вещь и имущественное право» (п. 1 ст. 572 ГК РФ), товары (п. 1 ст. 525 ГК РФ), «недвижимое имущество» (п. 1 ст. 549 ГК РФ), энергия (п. 1 ст. 539 ГК РФ), непременно вещь (ст. 606 ГК РФ), «непотребляемая вещь» (ст. 666 ГК РФ), «услуга» (п. 1 ст. 779 ГК РФ), «техническая документация» (ст. 758 ГК РФ) и «деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками» (п. 1 ст. 807 ГК РФ)⁷.

В своем научном труде А.Д. Корецкий приходит к выводу о том, что предмет договора — это та часть содержания (условий) договора, в которой обозначен его конкретный объект, а также право в отношении него или неразрывно связанное с ним действие, которое должно быть передано или совершено одной или обеими сторонами⁸.

Уместно заметить, что в римском частном праве под обязательственным договором понималось «соглашение двух или нескольких лиц о том, что одною стороною должно быть совершено в отношении другой известное действие или что должны быть совершены взаимные действия»⁹.

Отдельные современные ученые понимают под содержанием договора-сделки (юридического факта) права и обязанности сторон, касающиеся обстоятельств, предопределяющих юридическую природу, сущность и специфику каждого конкретного договора и его относимость к указанному в законе виду договора. В качестве таких обстоятельств выступают предмет договора, а также иные обстоятельства, свя-

³ См.: Витрянский В.В. Договор доверительного управления имуществом. — М.: Статут, 2001. — С. 20.

⁴ Гражданское право: учебник. В 3 т. Т. 1. — 6-е изд., перераб. и доп. // Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. — М.: Велби, Изд-во Проспект, 2005. — С. 588.

⁵ См.: Гражданское право: учебник. В 3. Т.1 // под ред. А.П. Сергеева. — М.: ТК Велби, 2008. — С. 853 — 854.

⁶ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. 2-е изд. — М.: Статут, 2005. — С. 315 — 317.

⁷ Там же. С. 317.

⁸ См.: Корецкий А.Д. Теория договорного регулирования гражданско-правового отношения: дисс. ...д-ра юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2007. — С. 210.

⁹ Барон Ю. Система римского гражданского права. В 6 кн. — СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. — С. 533.

занные с установлением юридической природы договора [2].

Иными словами, в содержание договора иногда включают права и обязанности сторон, как субъектов будущего правоотношения, возникающего на основе заключенного договора. Такой подход верен, если рассматривать договор в единстве трех его составляющих: 1) форма (документ); 2) сделка (юридический факт); 3) правоотношение [3]. Однако не все исследователи согласны с такой позицией. Так, например, Н.Д. Егоров утверждает, что права и обязанности сторон составляют содержание обязательственного правоотношения, основанного на договоре, а не самого договора как юридического факта, породившего это обязательственное правоотношение¹⁰. О.С. Иоффе подчеркивал, что встречающиеся иногда попытки определить содержание договора с указанием как на его условия, так и на вытекающие из него права и обязанности ошибочны и объясняются смешением договора как юридического факта с самим договорным обязательством¹¹.

По нашему мнению, предметом гражданско-правового договора являются существенные условия соглашения сторон об объекте будущего правоотношения, возникающего на основе заключенного договора, включая вещи, имущественные права, поведение сторон, их фактические и юридические действия (бездействие), работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, средства интеллектуально-предпринимательской индивидуализации, нематериальные блага. Согласно п.1 ст. 432 ГК РФ, условия о предмете договора являются существенными.¹²

¹⁰ См.: Гражданское право: учебник. В 3 т. Т.1. – 7-е изд., перераб. и доп. // под ред. Ю.К. Толстого. – М.: Проспект, 2009. – С. 593.

¹¹ См.: Иоффе О.С. Обязательственное право. – М., 1975. – С. 27.

¹² В судебной практике проявляется самый различный подход к определению понятия «предмет договора». Зачастую под предметом договора (сделки) понимается все то, по поводу чего может совершаться сделка и на что может быть направлена воля лица или лиц, ее совершающих, включая, в частности, действия, направленные на передачу имущества, выполнение работ, оказание услуг / См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 20.05.2008 N 15756/07 по делу N А40-72598/05-19-458; Постановление Президиума ВАС РФ от 28.10.1997 N 6056/96 по делу N 96-31/115 // СПС «Консультант Плюс».

Предметом корпоративного соглашения является то, по поводу чего заключается соответствующее соглашение: осуществление корпоративных прав определенным образом вплоть до отказа от их осуществления. Предмет корпоративного соглашения – это основное существенное условие о порядке осуществления корпоративных прав, свидетельствующее о факте заключения соглашения. В отличие от классического гражданско-правового договора корпоративное соглашение не завершается возникновением гражданско-правовых обязательств. В результате корпоративного соглашения возникает своеобразный корпоративный договор (квазидоговор), направленный не на создание новых прав и обязанностей, а на определение порядка осуществления существующих корпоративных прав¹³.

В. Кононов вполне обоснованно в связи с изложенным отмечает, что создается впечатление, что предмет корпоративного соглашения включает группы обязанностей: активного типа (голосовать определенным образом на общем собрании, приобретать или отчуждать акции (доли), совершать иные согласованные действия) и пассивного типа (воздерживаться от отчуждения акций (долей) и др.). Перечень обязанностей в каждой группе законодатель связал с направленностью на управление обществом и его деятельностью. Наличие в законодательстве открытого перечня условий и указания на направленность обязательств требует использования ограничительного толкования норм о предмете соглашения участников (акционеров): им является юридическое действие (бездействие), на которое направлена согласованная воля сторон соглашения по управлению обществом. Такая направленность воли позволяет говорить о возможной общей правовой цели у сторон соглашения. Обязанности у сторон могут быть различными и носить встречный характер, однако общая цель, касающаяся управления обществом и организующая совместную деятельность сторон соглашения для ее достижения, является характерной чертой соглашения участников (акционеров) [4].

¹³ Интересно заметить, что единственным существенным условием корпоративного соглашения В. Кононов считает порядок осуществления (или воздержания от осуществления) корпоративных прав // См.: Кононов В. Проблемы предмета и содержания соглашения участников хозяйственных обществ по российскому праву // Корпоративный юрист. – 2010. – № 10. – С. 56.

Таким образом, на участников акционерного соглашения могут быть возложены, в частности, следующие обязанности:

а) голосовать определенным образом на общем собрании акционеров;

б) согласовывать вариант голосования с другими акционерами;

в) приобретать или отчуждать акции по заранее определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств;

г) воздерживаться от отчуждения акций до наступления определенных обстоятельств;

д) осуществлять согласованно иные действия, связанные с управлением обществом, с деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общества [5].

При этом предметом акционерного соглашения не могут быть обязательства его стороны голосовать согласно указаниям органов управления общества, в отношении акций которого заключено соглашение. Кроме того, акционерное соглашение должно быть заключено в отношении всех акций, принадлежащих стороне указанного соглашения. Следует заметить, что подобных ограничений Закон об ООО не содержит [6].

Пункт 3 статьи 8 Закона об ООО следующим образом определяет предмет, содержание корпоративного соглашения участников общества с ограниченной ответственностью: последние обязуются осуществлять определенным образом свои права и (или) воздерживаться от осуществления указанных прав, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласовывать вариант голосования с другими участниками, продавать долю или часть доли по определенной данным договором цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения доли или части доли до наступления определенных обстоятельств, а также осуществлять согласованно иные действия, связанные с управлением обществом, с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общества.

Таким образом, предметом, содержанием корпоративного соглашения могут быть как действия, так и бездействие (к примеру, «по акционерному соглашению его стороны обязуются осуществлять определенным образом права, удостоверенные акциями, и (или) права на акции и (или) воздерживаться от осуществления указанных прав») (п.1 ст. 32.1 Закона об АО).

Президентский законопроект, утвержденный Государственной Думой РФ в первом чтении 27 апреля 2012 г. следующим образом определяет предмет, содержание корпоративного соглашения: участники хозяйственного общества или некоторые из них вправе заключить между собой договор об осуществлении своих корпоративных (членских) прав (корпоративный договор), в соответствии с которым они обязуются осуществлять эти права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств либо воздерживаться от отчуждения доли (акций) до наступления определенных обстоятельств (п.1 ст. 67.2).

Для теории и практики корпоративных соглашений весьма важно выяснение соотношения условий корпоративных соглашений с императивными и диспозитивными нормами корпоративного законодательства, включая нормы учредительных документов и договоров, установление пределов свободы при формировании условий корпоративных соглашений.

По нашему мнению, условия корпоративного соглашения, предлагаемые законами о хозяйственных обществах, не допускают какого-либо ограничения корпоративной право-и дееспособности участников хозяйственных обществ, возможности осуществлять свои корпоративные права и обязанности по своему усмотрению [7]. Наоборот, корпоративные соглашения помогают акционерам и участникам обществ с ограниченной ответственностью в большей мере осуществлять свои права по своему усмотрению, пользоваться и распоряжаться ими. Обладатели субъективных корпоративных прав (учредители, участники) сами по своему добровольному волеизъявлению, желанию и усмотрению, в своем интересе заключают корпоративное соглашение, устанавливают в нем те или иные условия об особенностях осуществления своих корпоративных прав в пределах, допустимых законом и волей правообладателей. Такие условия принимаются участниками корпоративных соглашений в целях усиления защиты своих корпоративных прав, преодоления корпоративных конфликтов, достижения положительного экономического (имуществен-

ного) эффекта от участия в хозяйственном обществе.

По мнению Д.И. Степанова, в предмет договора об осуществлении прав участников обществ с ограниченной ответственностью входят следующие условия договора: 1) положения, не известные действующему законодательству; 2) положения, сформулированные иным образом по сравнению с нормативными предписаниями, применяемые постольку, поскольку стороны не договорились об ином; 3) положения, распространяющиеся на отношения сторон правила закона, применяемые лишь тогда, когда в силу нормы закона необходимо четко выраженное согласие участников оборота на распространение на них действий этой нормы закона; 4) положения, сформулированные как иное, т.е. так или иначе противоречащие норме закона, которая буквально не допускает ее применения постольку, поскольку стороны не договорились об этом, однако отступление от нее допустимо в силу прямого не запрещения законом и системного, целевого толкования [8].

По нашему убеждению, условия корпоративных соглашений не должны противоречить императивным и диспозитивным нормам корпоративного права, уставам хозяйственных обществ (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью). Правовые нормы ГК РФ, Законов об АО, ООО, уставы обществ обладают большей юридической силой нежели условия корпоративного соглашения и в отличие от последнего имеют нормативный характер. И.С. Шиткина верно пишет о том, что в отличие от внутренних документов хозяйственного общества и локальных нормативных актов акционерные соглашения не имеют признака нормативности, хотя и обладают определенными чертами, присущими внутренним документам общества. Так, акционерные соглашения могут, в частности, устанавливать внутренние процедуры, регулирующие управление обществом, содержать общие предписания и быть рассчитаны на многократное применение. Но если внутренние документы утверждаются органами управления хозяйственного общества, то соглашения заключаются акционерами (участниками). Ученый утверждает, что в силу статей 96, 98 ГК РФ и п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 11 Закона об АО статус и деятельность любого российского акционерного общества, права и обязанности его акционеров регулируются исключительно

положениями российского законодательства и учредительными документами. Соглашения акционеров между собой возможны только по вопросам, прямо определенным законом (ст. 98 ГК РФ, ст. 9 Закона об АО). Заключенные акционерами соглашения не могут нарушать законодательство страны и учредительные документы общества [9]

Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (2009 г.) содержит положения, согласно которым, условия акционерных соглашений не могут противоречить законодательным, в том числе антимонопольным, запретам, природе отношений или публичным интересам. Акционерные соглашения в сфере управления не могут менять корпоративную структуру, порядок принятия корпоративных решений и иные корпоративные правила, устанавливаемые в расчете на третьих лиц, не являющихся участниками соглашения акционеров (п. 4.1.11 раздела III).

Президентский Проект, принятый в первом чтении Государственной Думой 27 апреля 2012 г., устанавливает вызывающую особый интерес норму, согласно которой «стороны корпоративного договора не вправе ссылаться на его недействительность в связи с его противоречием положениям устава хозяйственного общества» (п. 6. Ст. 67.2). Получается, что, с одной стороны, провозглашая приоритет устава хозяйственного общества перед корпоративным соглашением, законодатель, с другой стороны, лишает права участника корпоративного соглашения признавать условия этого соглашения недействительными в случае их несоответствия уставу. Иными словами, наблюдается ничем не обоснованное ограничение прав участников хозяйственных обществ на внесудебную и судебную защиту путем восстановления первоначального положения, признания недействительным корпоративного акта в случае нарушения юридической субординации.

Уместно заметить, что упомянутая Концепция определяет, что предметом акционерных соглашений могут быть право или обязанность продажи или выкупа одним участником долей другого участника либо преимущественное право их покупки; запрет на передачу акций (долей) третьим лицам; обязанность передавать другим участникам соглашения дивиденды или иные выплаты, полученные в связи с правом участия в корпорации (п. 4.1.11 раздела III).

Литература

1. Суханов, Е.А. Очерк сравнительного корпоративного права; Проблемы развития частного права: сборник статей к юбилею В.С. Ема; отв. ред. Е.А. Суханов, Н.В. Козлова. М.: Статут, 2011.
2. Андреев, Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 464 с.
3. Фроловский, Н.Г. К вопросу об отдельных элементах корпоративных соглашений // Цивилист. 2010. № 2. С. 84.
4. Кононов В. Проблемы предмета и содержания соглашения участников хозяйственных обществ по российскому праву // Корпоративный юрист. 2010. № 10. С. 23 – 28.
5. Степанов, Д.И., Фогель, В.А., Шрамм, Х-И Корпоративный договор: подходы российского и немецкого права к отдельным вопросам регулирования // Вестник ВАС РФ. 2012. № 10. С. 22 – 70.
6. Андреев Ю.Н., Праслов Ю.П. О понятии и месте корпоративных соглашений в системе гражданско-правовых соглашений // Известия Юго-Западного государственного университета. 2013. № 4. С. 177 – 183.
7. Праслов Ю.П. О некоторых вопросах ответственности за нарушение корпоративных соглашений // Научные труды РАЮН. Вып. 13: в 2 т. Т. 2. М.: Юрист, 2013. С. 236-239.
8. Степанов Д.И. Договор об осуществлении прав участников ООО // Вестник ВАС РФ. 2010. № 12. С. 65 – 96.
9. Шиткина И.С. Соглашения акционеров (договоры об осуществлении прав участников) как источник регламентации корпоративных отношений // Хозяйство и право. 2011. № 2. С. 36.

References

1. Suhanov, E.A. Ocherk sravnitel'nogo korporativnogo prava; Problemy` razvitiia chastnogo prava: sbornik statei` k iubileiu V.S. Ema; otv. red. E.A. Suhanov, N.V. Kozlova. M.: Statut, 2011.
2. Andreev, Iu.N. Mehanizm grazhdansko-pravovoi` zashchity`. M.: Norma: Infra-M, 2010. 464 s.
3. Frolovskii`, N.G. K voprosu ob otdel'ny`kh e`lementakh korporativny`kh soglashenii` // Tsivilist. 2010. № 2. S. 84.
4. Kononov V. Problemy` predmeta i sodержaniia soglasheniia uchastneykov hoziai`stvenny`kh obshchestv po rossii`skomu pravu // Korporativny`i` iurist. 2010. № 10. S. 23 – 28.
5. Stepanov, D.I., Fogel`, V.A., Shramm, KH-I Korporativny`i` dogovor: podhody` rossii`skogo i nemetskogo prava k otdel'ny`m voprosam regulirovaniia // Vestneyk VAS RF. 2012. № 10. S. 22 – 70.
6. Andreev Iu.N., Praslov Iu.P. O poniatii i meste korporativny`kh soglashenii` v sisteme grazhdansko-pravovy`kh soglashenii` // Izvestiia Iugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 4. S. 177 – 183.
7. Praslov Iu.P. O nekotory`kh voprosakh otvetstvennosti za narushenie korporativny`kh soglashenii` // Nauchny`e trudy` RAIUN. Vy`p. 13: v 2 t. T. 2. M.: Iurist, 2013. S. 236-239.
8. Stepanov D.I. Dogovor ob osushchestvlenii prav uchastneykov ООО // Vestneyk VAS RF. 2010. № 12. S. 65 – 96.
9. Shitkina I.S. Soglasheniia aktcionerov (dogovory` ob osushchestvlenii prav uchastneykov) kak istochnik reglamentatsii korporativny`kh otnoshenii` // Hoziai`stvo i pravo. 2011. № 2. S. 36.





Митяй Елена Дмитриевна

г. Севастополь

E-mail: emit.75@yandex.ru

Каменева Зоряна Викторовна

Кандидат юридических наук, доцент,
г. Москва

E-mail: kameneva_z@mail.ru



Финансовые услуги в европейском и международном праве

Авторы анализируют базовые Директивы Европейского Союза, которые раскрывают понятийный аппарат в рассматриваемой области, а также сущность общественных отношений в рамках кредитных организаций. Отмечается важность правового толкования и единообразного применения существующего категориального аппарата, отражающего весь спектр услуг финансового характера, в том числе и в банковской сфере. При этом, подчеркивая факт того, что европейское право является наднациональным правом стран, входящих в состав ЕС, авторы рассматривают существующие финансовые механизмы с учетом действующих норм национального права. (Франция). Кроме того, анализируются нормы международного права, положения которых оказывают влияние как на становление различных институтов по защите прав потребителей в финансовой сфере на европейском пространстве, так и на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: экономический кризис, финансовые услуги, потребитель финансовой услуги, европейское законодательство, финансовый институт, кредитный институт, международный договор, финансовые и банковские правоотношения, денежные средства, финансовые потоки, кредит, электронные расчеты.

Исследователи правового статуса кредитных организаций, такие как А.А. Вишневский [1, с. 28-29], Н.Ю. Ерпылева [2, с. 51], Л.Г. Ефимова [3, с. 23] отмечают, что термин «кредитная организация», ранее не известный отечественному праву, пришел в российское законодательство из международного и европейского права. Однако данный термин в европейском законодательстве появился не сразу [4, с.80].

Так, впервые ст. 1 Директивы 77/780/ЕЕС Европейских Сообществ от 12 декабря 1977 г. «О координации законов, правил и административных положений, регулирующих организацию и ведение бизнеса кредитных организаций», получившей в последствии название «Первая банковская директива»¹ (далее по

тексту – Директива 77/780/ЕЕС) было установлено, что «кредитный институт» это: «...предприятие, предпринимательская деятельность которого состоит в привлечении у населения вкладов или других подлежащих возврату денежных сумм и в предоставлении кредитов за свой счет»².

В свою очередь, п.5 ст. 1 Директивы 77/780/ЕЕС было введено понятие «финансового института», которым является предприятие, не являющееся кредитным институтом, чья основная деятельность состоит в осуществ-

administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // Official Journal. L 322, 17.12.1977, p. 30–37

¹ First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and

² Вишневский А.А. Понятие кредитного института в современном зарубежном банковском праве: традиции и новые тенденции // Право. – 2014. – № 4. – С. 96.

влении одной или нескольких следующих операций: 1) предоставление займов (включая предоставление потребительских кредитов, кредитов по закладным, факторинг, финансирование коммерческих сделок (в т.ч. форфейтинг); 2) финансовый лизинг; 3) перевод денежных средств; 4) эмиссия и администрирование средств платежа (кредитные карты, дорожные чеки, банковские векселя); 5) выдача гарантий и обязательств по предоставлению кредитов; 6) торговля за свой счет или за счет клиентов: а) инструментами денежного рынка; б) иностранными валютами³.

В целях противодействия легализации денежных средств, полученных преступным путем, через финансовые институты Европейского Союза ст. 1 Директивы 91/308/ЕЕС от 10 июня 1991 г. «О предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег»⁴ понятие «кредитный институт», установленное пп.1 ст. 1 Директивы 77/780/ЕЕС, было дополнено филиалами кредитных институтов, расположенными в Сообществе и имеющими головные офисы за пределами Сообщества.

Таким образом, Директива 91/308/ЕЕС от 10 июня 1991 г. «О предотвращении использования финансовой системы для отмывания денег» устанавливает более широкий перечень хозяйствующих субъектов, осуществляющих финансовые операции. При этом основным отличием кредитного института от финансового института является более широкий спектр осуществляемых операций [5, с.277.].

Директивой 95/26/ЕС Европейского парламента и Совета от 29 июня 1995 года, вносящей поправки в Директивы 77/780/ЕЕС и 89/646/ЕЕС в области деятельности кредитных

организаций; Директивы 73/239/ЕЕС и 92/49/ЕЕС в области страхования, иного, чем страхование жизни; Директивы 79/267/ЕЕС и 92/96/ЕЕС в области страхования жизни; Директиву 93/22/ЕЕС в области деятельности инвестиционных компаний и Директиву 85/611/ЕЕС в области деятельности компаний, занимающихся коллективными инвестициями в обращающиеся ценные бумаги (КИОЦБ), с целью усилить пруденциальный надзор»⁵ было введено понятие «кредитная организация»: «...это предприятие, чья деятельность заключается в привлечении депозитов (вкладов) или других средств на возвратной основе от клиентов и в выдаче кредитов от своего имени и за свой счет»⁶.

В процессе формирования деятельности единой финансово-кредитной системы Европейского Союза и развития механизмов противодействия легализации денежных средств, полученных в результате преступной деятельности была принята Директива Европейского Парламента и Совета 2001/97/ЕС от 4 декабря 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Директиву Совета 91/308/ЕЕС «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания капиталов»⁷. Данной Директивой понятие финансового института было дополнено пунктами

³ Список операций приведен в соответствии с п.п.2-12, п.14 Списка, приложенного ко Второй Директиве 89/646/ЕЕС Совета от 15 декабря 1989 г. «О координации законов, правил и административных положений, относящихся к организации и осуществления бизнеса кредитных организаций и поправки к Директиве 77/780» (Second Council Directive 89/646/ЕЕС of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780) // Official Journal. L 386, 1989, p. 1

⁴ Council Directive 91/308/ЕЕС of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering // Official Journal. L 166, 28.6.1991, p. 77–82

⁵ Directive 95/26/EC of the European Parliament and the Council amending Directives 77/780/ЕЕС and 89/646/ЕЕС in the field of credit institutions, Directives 73/239/ЕЕС and 92/49/ЕЕС in the field on non-life insurance, Directives 79/267/ЕЕС and 92/96/ЕЕС in the field of life assurance, Directive 93/22/ЕЕС in the field of investment firms and Directive 85/611/ЕЕС in the field of undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS), with a view to reinforcing prudential supervision // Official Journal. L 168, 1995, p.7-13

⁶ Барневитц А., Емелин А.В., Иванов О.М., Мамута М.В., Маркварт Э. Создание системы кредитования малого бизнеса: вопросы совершенствования банковского законодательства. – Доклад к Парламентскому международному круглому столу на тему «Правовые аспекты повышения доступности финансовых розничных услуг». – Москва, 1 марта 2007г. / [Электронный ресурс]. – Всероссийский сайт Национального союза некоммерческих организаций финансовой взаимопомощи. Режим доступа: <http://www.creditunion.ru/>

⁷ Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 Amending Council Directive 91/308/ЕЕС on Prevention of the Purpose of Money Laundering) // Official Journal. L 344, 28.12.2001. P. 76–82

обмена валюты; конторами, осуществляющими перевод денежных средств; страховыми компаниями, действующими в соответствии с Первой Директивой Совета 79/267/ЕЕС от 5 марта 1979 г. о координации законов, нормативных актов и административных положений, касающихся организации и осуществления деятельности по прямому страхованию жизни⁸.

Еще одним знаменательным этапом формирования современного понятия кредитных организаций стало принятие Директивы 2000/12/ЕС Европейского парламента и Совета министров ЕС от 20 марта 2000 г. «Относительно организации и ведения бизнеса кредитных организаций»⁹ п.1 ст. 1 которой установила, что «кредитное учреждение» это: (а) субъект предпринимательской деятельности, деятельность которого в получении от общественности депозитов или других средств на возвратной основе и предоставления кредитов за свой собственный счет, или (б) учреждение, которое проводит электронные расчеты в значении Директивы 2000/46/ЕС Европейского Парламента и Совета от 18 сентября 2000 «О деятельности в сфере электронных денег и пруденциальном надзоре над институтами, занимающимися этой деятельностью»¹⁰.

В свою очередь, расширение в Европейском Союзе деятельности, направленной на выявление денежных средств, полученных в результате преступной деятельности, привело к принятию Директивы 2005/60/ЕС от 26 октября 2005 г. о предупреждении использования финансовой системы для целей отмывания преступных доходов и финансирования терроризма¹¹ ст.3 которой установила:

⁸ First Council Directive 79/267/EEC of 5 March 1979 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of direct life assurance // Official Journal. L 63, 13.3.1979, p. 1–18.

⁹ Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // OJ L 126, 26.5.2000, p. 1. Directive as last amended by Directive 2002/87/EC.

¹⁰ Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions // OJ L 275, 27.10.2000, p. 39–43.

¹¹ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention

(1) «кредитная организация» означает кредитное учреждение, принимающие депозиты или иные возвратные средства, а также предоставляющие кредиты за свой счет в качестве основного вида деятельности путем оферты (в том числе отделения, т.е. подразделения, имеющие отдельное место нахождения и являющиеся «юридически зависимыми частями кредитного института, осуществляющими деятельность, полностью или частично соответствующую деятельности самого кредитного института, включая те из них, чьи штаб-квартиры располагаются за пределами ЕЭС», за исключением таких организаций, как кредитные кооперативы и кредитные союзы).

(2) А также уточнила понятие финансового учреждения, включив в него: (а) предприятие кроме кредитной организации, которое осуществляет одну или более операций включенных в пункты 2-12 и 14 Приложения I к Директиве 2000/12/ЕС, в том числе деятельность обменных пунктов (пункты обмена валюты) и передачу денег или денежных офисов; (б) страховую компанию должным образом уполномоченную на осуществление операций в соответствии с Директивой 2002/83/ЕС Европейского Парламента и Совета от 5 ноября 2002 года о страховании жизни¹²; (в) инвестиционную компанию, как это определено в п. 1 ст. 4 Директивы 2004/39/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 21 апреля 2004 г. «О рынках финансовых инструментов и внесении изменений в Директивы 85/611/ЕЭС Совета ЕС, 93/6/ЕЭС, Директиву 2000/12/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС, а также об отмене Директивы 93/22/ЕЭС Совета ЕС»¹³; (г) предприятие коллективных инвестиций, реализующее свои паи или акции; (е) страхового посредника, как это определено в ст. 2 Директивы 2002/92/ЕС Европейского Парламента и

of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing // OJ L 309, 25.11.2005, p. 15–36.

¹² Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance // Official Journal L 345, 19.12.2002, p. 1–51

¹³ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC // Official Journal. L 145, 30.4.2004, p.1

Совета от 9 декабря 2002 года о страховом посредничестве¹⁴, за исключением посредников, как указано в Статье 2 этой Директивы, когда они действуют в отношении страхования жизни и других, связанных с инвестициями услуг; (F) филиалы финансовых учреждений, действующие на территории Сообщества, тогда как головная кредитная организация может располагаться как внутри, так и за пределами Сообщества.

Регламентом ЕС № 575/2013 Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 года о пруденциальных требованиях к кредитным учреждениям и инвестиционным фирмам и вносящий изменения в Регламент (ЕС) № 648/2012¹⁵ принятым во исполнение Директивы 2013/36/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 года о доступе к деятельности кредитных организаций и пруденциальном надзоре за деятельностью кредитных учреждений и инвестиционных фирм, вносящей изменения в Директиву 2002/87/ЕС и отменяющей Директивы 2006/48/ЕС и 2006/49/ЕС¹⁶ установлены следующие определения:

(1) кредитный институт – это юридическое лицо, деятельностью которого является привлечение во вклады денежных средств или других возвратных средств от населения и предоставления кредитов за свой счет;

(2) физическое лицо – инвестиционная компания, как это определено в пункте (1) статьи 4(1) Директивы 2004/39/ЕС, а именно физическое лицо, предоставляющее услуги, связанные с размещением средств третьих лиц в переводные ценные бумаги, соответствующее следующим условиям: (а) права собственности

¹⁴ Директива 2002/92/ЕС Европейского Парламента и Совета от 9 декабря 2002 года о страховом посредничестве (Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 9 December 2002 on insurance mediation) // Official Journal. L 9, 15.1.2003, p. 3–10.

¹⁵ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 // OJ L 176, 27.6.2013, p. 1–337.

¹⁶ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC // OJ L 176, 27.6.2013, p. 338–436.

третьих сторон на инструменты и денежные средства должны быть защищены, особенно в случае несостоятельности фирмы или ее собственников, изъятия, зачет или любой другой действий кредиторов фирмы или ее владельцев; (б) фирма должна соответствовать правилам, предназначенным для мониторинга платежеспособности фирмы и его собственников; (с) годовая бухгалтерская отчетность фирмы должны быть проверена одним или несколькими лицами, уполномоченными в соответствии с национальным законодательством, для проведения аудита счетов; (d), фирма, имеющая только одного собственника, должна принимать меры для защиты инвесторов в случае прекращения бизнеса фирмы после его смерти, его неспособности или любого другого события.

(3) учреждение означает кредитное учреждение или инвестиционную фирму.

(4) локальная (местная) фирма – это фирмы, занимающаяся за свой счет деятельностью на рынках финансовых фьючерсов и опционов или других производных и на наличном рынке, с единственной целью хеджирования позиций на рынках производных финансовых инструментов.

(5) страховая организация, согласно определению, данному в пункте (1) статьи 13 Директивы 2009/138/ЕС Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2009 года об организации и осуществлении бизнеса по страхованию и перестрахованию (Solvency II)¹⁷.

Таким образом, активная трансформация понятия кредитных организаций и финансовых учреждений, проводимая в общеевропейских документах, регламентирующих деятельность на рынке финансовых услуг, позволяет говорить о сближении хозяйствующих субъектов, осуществляющих финансовые операции, соответствующие перечню, приведенному в Приложении 1В к ГАТС по финансовым операциям.

Поскольку неодинаковое толкование приводит к непониманию особенностей профессиональной деятельности значительного круга хозяйствующих субъектов со стороны потребителей таких услуг, то представляется целесообразным принять специальный федеральный закон, в котором следует ввести единую дефиницию, определяющую специализи-

¹⁷ Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) // OJ L 335, 17.12.2009, p. 1.

рованных хозяйствующих субъектов, которые имеют право осуществлять финансовые услуги, а также изложить требования, предъявляемые к организационно-правовой форме, особенностям осуществления деятельности, ответственности таких субъектов перед клиентами и государством. Как представляется, таким законом может быть Федеральный закон «О рынке финансовых услуг», поскольку ни Банковского кодекса, проект которого широко обсуждался в 2000 г.¹⁸, ни какого-либо иного кодифицированного документа, устанавливающего общие требования к деятельности на рынке финансовых услуг в настоящее время в Российской Федерации не имеется.

Второй стороной в отношениях со специализированными организациями, оказывающими финансовые услуги, являются потребители таких услуг. Следует указать на то обстоятельство, что само понятие «потребитель» закреплено как в национальном законодательстве Российской Федерации, так и в нормах международного права. Однако, несмотря на активное развитие политики защиты прав потребителей, единого четкого определения самой дефиниции «потребитель» не принято до настоящего времени. Базовым документом, регламентирующим правовой статус потребителей и основы их защиты является Хартия защиты потребителей, принятая 25-й сессией консультативной ассамблеи Европейского союза 17 мая 1973 г. (Резолюция № 543)¹⁹ (далее – Хартия защиты потребителей) п. 1 раздела А которой установлено, что: «потребителем является физическое или юридическое лицо, которое пользуется товарами или услугами в личных целях». То есть данным документом установлено основное требование, позволяющее признать потребителем как физические, так и юридические лица, – это приобретение товаров и услуг в целях личного потребления.

В свою очередь ст. 3 Кодекса потребителей Франции (Law No. 93-949 of July 26, 1993,

on the Consumer Code)²⁰ установлено, что: «для целей настоящего Кодекса, потребителем считается физическое или любое иное лицо, действующее в целях, которые не подпадают под действие своего дела или профессии, торговли, бизнеса».

Таким образом, термин «потребитель» используется в международном и европейском законодательстве в широком и узком смысле. В широком смысле потребитель – организация или физическое лицо, приобретающее товары, работы (услуги) для личных нужд, а в узком – это лишь физическое лицо.

В свою очередь, необходимо отметить, что определение понятия «потребитель», закрепленное Хартией защиты потребителей, и включающее в себя как физических, так и юридических лиц, использующих товары или услуги в личных целях, позволяет защитить от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов более широкий круг участников гражданских и хозяйственных правоотношений. Такой вывод подтверждается и позицией Конституционного Суда РФ, высказанной в Определениях от 3 июля 2007 г. № 713-О-П²¹ и № 714-О-П²², мотивировавшего отказ в принятии к рассмотрению жалоб в связи с защитой интересов частного хозяйствующего субъекта как обоснование защиты слабой стороны в правоотношении именно существом самих правоотношений. Как представляется,

²⁰ Кодекс потребителей Франции (Law No. 93-949 of July 26, 1993, on the Consumer Code) // Journal Officiel de la Republique FRANCE 1993. 27 juillet.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 03 июля 2007 г. № 713-О-П «По жалобе гражданина Цуркина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72597/

²² Определение Конституционного Суда РФ от 03 июля 2007 г. № 714-О-П «По жалобе гражданина Петрова Александра Федоровича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62860/

¹⁸ Концепция Банковского кодекса России (предварительные материалы) / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2000. – № 15 (127).

¹⁹ Хартия защиты потребителей от 17 мая 1973 г. (Резолюция № 543 Ассамблеи Европейского союза) / [Электронный ресурс] Сайт Парламентской Ассамблеи РАСЕ. Режим доступа: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta73/ERES543.htm>

такой подход нуждается в законодательном закреплении в нормах Закона о защите прав потребителей.

Также следует отметить, что Раздел II Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» от 16 апреля 1985 г. №39/248²³ (далее по тексту – Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о защите интересов потребителей) устанавливает общие принципы защиты прав потребителей как изначально слабой стороны в любом договоре, включающие в себя шесть «законных нужд потребителей».

Поскольку отсутствие в российском законодательстве четко закрепленного положения потребителя как изначально экономически слабой стороны любого договора не соответствует положениям Хартии защиты прав потребителей и Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о защите интересов потребителей, представляется целесообразным закрепить в Законе о защите прав потребителей указание на изначально неравенство потребителя как слабой стороны в договорах с хозяйствующими субъектами.

Вопрос о необходимости расширения понятия потребитель на юридических лиц периодически рассматривается в правовой доктрине. Так, Э.Г. Корнилов [6, с.172], А.Ф. Пьянкова [7, с. 38–39.], А.В. Ульянов [8, с. 114–118.], Т.М. Звездина [9, с.9], С.А. Румянцев [10, с. 160.] указывают на необходимость признания субъектов малого и среднего предпринимательства потребителями. При этом особенно остро вопрос защиты таких субъектов возникает после подписания Российской Федерацией договора о вступлении во Всемирную Торговую Организацию²⁴.

Как представляется, следует не только согласиться с позицией Э.Г. Корнилова [11, с. 122–133], С.А. Румянцева [12, с.70–85], [13, с.42–53] о необходимости распространения дефиниции «потребитель» на субъектов малого и среднего предпринимательства, включая микропредприятия, но и четко закрепить в законодательстве их положение как слабой стороны договора при осуществлении деятельности и затрат, производимых с целью удовлетворения социальных интересов собственников хозяйствующего субъекта и членов трудового коллектива в процессе организации деятельности хозяйствующего субъекта.

Литература

1. Вишневский А.А. Современное банковское право: банковско-клиентские отношения: сравнительно-правовые очерки. М.: Статут, 2013. С. 29-30
2. Ерпылева Н.Ю., Штиблиар Ф. Правовое регулирование банковской деятельности в России и Словении: сравнительный анализ // Банковское право. 2002. № 2. С. 51.
3. Кредитные организации в России: правовой аспект / Беляева О.А., Вишневский А.А., Ефимова Л.Г., Кабатова Е.В., и др.; Отв. ред.: Павлодский Е.А. – М.: Волтерс Клувер, 2006. 624 с.- С. 23.
4. Линников А.С., Карпов Л.К. Международно-правовые стандарты регулирования банковской деятельности: монография / А. С. Линников, Л. К. Карпов. М.: Статут, 2014. С.80.
5. Гончаров А.И., Гончарова М.В. Правовое регулирование банковской деятельности в Европейском союзе // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского Института бизнеса. 2012. № 4 (21). С.277.
6. Корнилов Э.Г. Защита прав потребителей при рассмотрении гражданских дел в судах общей юрисдикции: Дисс. ... канд. юрид. наук / Э.Г. Корнилов. М., 2009. С.172
7. Пьянкова А.Ф. Субъект малого предпринимательства как слабая сторона в договоре // Безопасность бизнеса. – 2012. – № 3. – С. 38 – 39.

References

1. Vishnevskii` A.A. Sovremennoe bankovskoe pravo: bankovsko-clientskie otnosheniia: sravnitel`no-pravovy`e ocherki. M.: Statut, 2013. S. 29-30
2. Erpy`leva N.Iu., Shtibliar F. Pravovoe regulirovanie bankovskoi` deiatel`nosti v Rossii i Slovenii: sravnitel`ny`i` analiz // Bankovskoe pravo. 2002. № 2. S. 51.
3. Kreditny`e organizatsii v Rossii: pravovoi` aspekt / Belyaeva O.A., Vishnevskii` A.A., Efimova L.G., Kabatova E.V., i dr.; Otv. red.: Pavlodskii` E.A. – M.: Volters Cluver, 2006. 624 s.- S. 23.
4. Leennikov A.S., Karpov L.K. Mezhdunarodno-pravovy`e standarty` regulirovaniia bankovskoi` deiatel`nosti: monografiia / A. S. Leennikov, L. K. Karpov. M.: Statut, 2014. S.80.
5. Goncharov A.I., Goncharova M.V. Pravovoe regulirovanie bankovskoi` deiatel`nosti v Evropei`skom soiuze // Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestneyk Volgogradskogo Instituta biznesa. 2012. № 4 (21). S.277.
6. Kornilov E`.G. Zashchita prav potrebitelei` pri rassmotrenii grazhdanskikh del v sudakh obshchei` iurisdikticii: Diss. ... kand. iurid. nauk / E`.G. Kornilov. M., 2009. S.172
7. P`iankova A.F. Sub`ekt malogo predprinimatel`stva kak slabaia storona v dogovore // Bezopasnost` biznesa. – 2012. – № 3. – S. 38 – 39.

²³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» от 16 апреля 1985 г. № 39/248 // Коммерческий вестник. – 1989. – № 7. – С. 10 – 12; – № 8. – С. 9 – 11.

²⁴ Протокол «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» от 16 декабря 2011 г. // СЗ РФ. – 2012. – № 37. – Ст. 4986 (ч.1 – 4).

8. Ульянов А.В. Юридическое обоснование защиты слабой стороны в договоре // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 114 – 118.
9. Звездина Т.М. Некоторые проблемы правового регулирования малого и среднего предпринимательства в условиях вступления России в ВТО // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1.С.9.
10. Защита прав потребителей финансовых услуг / Отв. ред.: Фогельсон Ю.Б. – М.: НОРМА, ИНФРА-М. 2011. С. 160.
11. Корнилов Э.Г. Исторический аспект и концепция развития гражданско-правового регулирования в области защиты прав потребителей в Российской Федерации // Конституционная доктрина современной России: проблемы теории и практики (к 18-летию принятия Конституции РФ): материалы ежегодной региональной научно-практической конференции. Иваново, 12 декабря 2011 г.. Иваново: Ивановский гос. ун-т, 2012. С. 122 – 133.
12. Румянцев С. Недобросовестные условия в банковских договорах с потребителями // Хозяйство и право. 2014. №1. С.70 – 85.
13. Фогельсон Ю., Румянцев С. Защита интересов потребителей на финансовых рынках средствами «мягкого права» // Хозяйство и право. 2011. №1. С.42 – 53 и др.
8. Ul'ianov A.V. Iuridicheskoe obosnovanie zashchity` slaboi` storony` v dogovore // Zhurnal rossii`skogo prava. – 2013. – № 8. – S. 114 – 118.
9. Zvezdina T.M. Nekotory`e problemy` pravovogo regulirovaniia malogo i srednego predprinimatel`stva v usloviakh vstupleniia Rossii v VTO // Biznes, Menedzhment i Pravo. 2013. № 1.C.9.
10. Zashchita prav potrebitelei` finansovy`kh uslug / Otv. red.: Fogel'son Iu.B. – M.: NORMA, INFRA-M. 2011. S. 160.
11. Kornilov E`.G. Istoricheskii` aspekt i kontseptciia razvitiia grazhdansko-pravovogo regulirovaniia v oblasti zashchity` prav potrebitelei` v Rossii`skoi` Federacii // Konstitucionnaia doktrina sovremennoi` Rossii: problemy` teorii i praktiki (k 18-letiiu priniatiia Konstitucii RF): materialy` ezhegodnoi` regional'noi` nauchno-prakticheskoi` konferencii. Ivanovo, 12 dekabria 2011 g.. Ivanovo: Ivanovskii` gos. un-t, 2012. S. 122 – 133.
12. Rumiantcev S. Nedobrosovestny`e usloviia v bankovskikh dogovorakh s potrebiteliami // Hoziai`stvo i pravo. 2014. №1. S.70 – 85.
13. Fogel'son Iu., Rumiantcev S. Zashchita interesov potrebitelei` na finansovy`kh ry`nkakh sredstvami «miagkogo prava» // Hoziai`stvo i pravo. 2011. №1. S.42 – 53 i dr.





Захарцев Сергей Иванович

доктор юридических наук, профессор, г. Москва

E-mail: Sergeyivz@yandex.ru

Возвращаясь к дискуссии о диалектике как методологической основе познания права

В статье рассматривается диалектический метод познания, анализируется его роль в познании права. Критикуется позиция ученых, ранее успешно применявших этот метод, однако теперь — без серьезных оснований — отрицающих его значение. Обращается внимание на недопустимость изменения методологических установок вследствие политических преобразований и иных условий. Показывается действенность диалектических законов в настоящее время. Предлагается вернуться к признанию диалектики методологической основой познания права.

Ключевые слова: философия права, философия, общая теория права, диалектика, диалектический метод.

В данной статье мы хотим вернуться к вопросу о методологии права. Как известно, практически весь двадцатый век в России диалектический метод считался основой для познания правовых (и не только) наук, методологической базой познания. Не было ни одной научной работы, ни одного диссертационного и даже дипломного исследования, в котором бы не указывалось, что автор работы базируется на диалектике как наиболее общем и универсальном методе познания.

Однако на рубеже XX и XIX веков в философии диалектика была подвергнута обструкции, появились заявления, что универсального и всеобщего метода в философии не имеется [8, стр. 27-43; 10, стр. 4-22; 12, стр. 16-23; 13, стр. 62-69; 14, стр. 146-152]. Некоторые пошли еще дальше и заявили, что названный метод фактически представляет собой путь в тупик.

В результате российские философы оказались разделены на несколько групп. Первая группа планомерно продолжает отстаивать диалектический метод как всеобщий метод науки, другая группа предлагает рассматривать его наравне с другими общенаучными методами, наконец, третья в силу разных причин старалась низложить значение диалектики для науки.

Такое положение в философии стало лихорадить методологию других наук, в том числе правовой науки. В ней произвольно тоже об-

разовались группы, которые стали исповедовать различные подходы к диалектике. В конечном счете это привело к разрушению выработанной годами четкой методологии правовых дисциплин. В базовой для юридических дисциплин науке общей теории государства и права научные методы стали толковаться совершенно по-разному. Например, часть ученых, по-прежнему, считают диалектику всеобщим методом познания [17, стр. 49-50, 83; 23, стр. 35]. Другие специалисты рассматривают диалектику в числе других равных по значению общенаучных методов [28, стр. 11, 15-16].

Образовалась и другая группа, не жалеющая сил и слов для уничтожения диалектики. Например, А.Б. Венгеров писал: «...гиперболизация материалистической диалектики превращала методологию в искусственные поиски «восхождения» научного знания от конкретного к абстрактному, к схоластическим рассуждениям об отсутствии в социалистическом государстве антагонистических противоречий и т.д. Надо понимать, что кризис социалистической идеи в том виде, в каком она была осуществлена в тоталитарном государстве и его правовой сфере, одновременно означал и кризис догматизированной материалистической диалектики» [3, стр. 21]. И далее, продолжая свою мысль, автор писал о формировании принципа научности в изучении государства и права, который «... предполагал-

ет избавление от мифотворчества, утопизма и вульгаризма, утверждает примат объективного научного знания над сиюминутными интересами тех или иных классов, социальных групп или отдельных ученых» [3, стр. 21].

Это породило не характерное ранее для права явление, когда отдельные специалисты стараются вообще указанный вопрос в методологии обойти. Так, С.М. Кошелев пишет, что в теории государства и права используются специальные и частные методы познания права, (например, конкретно-социологический метод, сравнительно правовой и т.д.). Однако метод диалектики автором вообще не упоминается ни среди универсальных, ни среди общих, ни среди частных методов познания [20, стр.12]. Периодически стали встречаться случаи, что в учебной литературе по юридическим дисциплинам авторы стали избегать писать о методологии той или иной отраслевой либо прикладной науки.

Такая же картина наблюдается и в философии. Например, даже в Википедии Интернета обращено внимание на то, что для современного состояния науки характерно замалчивание диалектики.

Изложенное требует кратко возвратиться к содержанию диалектики и оценить ее значение через призму современных правовых знаний. По философии Гегеля, под диалектикой понималось использование в науке закономерности, заключенной в природе мышления, и в то же время саму эту закономерность. По мнению Гегеля, диалектика — движение, лежащее в основе всего как подлинно духовная действительность, и в то же время — движение человеческого мышления, которое в спекулятивном плане участвует в этом движении абсолютно и всеобъемлюще. Все движения протекают по «разумным» законам диалектики. Закон движущегося мышления есть также закон движущегося мира [30, стр. 134-135]. Такое понимание диалектики стало базой для формулирования и обоснования современных диалектических направлений (в том числе и марксистско-ленинской диалектики).

Одним из основных предметов изучения диалектики является развитие. Диалектика — наука о наиболее общих закономерностях развития природы, общества и мышления.

Развитие, в свою очередь, невозможно представить без динамики, движения, изменений. Такие изменения носят не единичный характер, а комплексны и системны. Системность изменений подразумевает изменение качества,

поэтому развитие характеризуется прежде всего качественными изменениями.

Эти качественные изменения не беспорядочны. Они происходят в системе и потому подразумевают наличие взаимозависимости между предыдущими и последующими изменениями, их преемственность. В связи с этим формулируется обоснованный вывод о существовании направленности в преобразованиях и, соответственно, в развитии. При этом развитие с философской точки зрения, с учетом системных качественных изменений и направленности, есть процесс необратимый. Необратимость изменений понимается как появление качественно новых возможностей, не существовавших ранее.

Таким образом, в общем исходном смысле развитие — это направленные, необратимые качественные изменения системы.

При необходимости учесть специфику диалектической концепции развития это определение может быть расширено путем указания на внутренний механизм развития, связанный с внутренними противоречиями. В таком случае развитие — это направленные, необратимые качественные изменения, обусловленные противоречиями системы [1, стр. 434].

Поскольку развитие в широком понимании является одной из основ диалектики, что такое диалектика для науки? Видимо, всё.

Развитие научного знания предполагает постоянное изменение, движение, динамику знаний. В диалектическом развитии раскрываются такие обязательные свойства научного знания, как предметность, определенность, точность, системность, логичность, проверяемость, теоретическая и эмпирическая обоснованность, практическая полезность. Совокупность этих свойств определяет и гарантирует объективность научного знания. Именно диалектика является методом, жизненно необходимым для любой науки, в том числе (а может быть, и в первую очередь) для правовых дисциплин.

Как заметил Гегель: «Познание движется от содержания к содержанию. Прежде всего это поступательное движение характеризуется тем, что оно начинается с простых определенностей и что следующие за ними становятся все богаче и конкретнее. Ибо результат содержит в себе свое начало, и движение последнего обогатило его некоторой новой определенностью. Всеобщее составляет основу; поэтому поступательное движение не должно быть принимаемо за некоторое течение от некоторого другого к некоторому другому. Понятие в абсолютном смысле

ле сохраняется в своем инобытии, всеобщее — в своем обособлении, в суждении и реальности; на какой ступени дальнейшего определения поднимает выше всю массу его предшествующего содержания и не только ничего не теряет вследствие своего диалектического поступательного движения и не оставляет ничего позади себя, но несет с собой все приобретенное и обогащается и уплотняется внутри себя» [4, стр. 34].

Без развития наука мертва. Без постоянной реализации основанных на диалектике функций познания, объяснения, эвристики, прогноза и практической реализации любая теория прекратит свое существование. Сначала она остановится в развитии, вскоре наметится ее заметное отставание от жизненных потребностей, а затем она уйдет в небытие. Правда, объективное (опять же диалектическое) мировое развитие знаний может заставить вернуться к забытой теории, но этот процесс весьма трудоемок и затратен.

В качестве примера хочется вспомнить, что в СССР кибернетика длительное время считалась лженаукой и не разрабатывалась. Спустя чуть ли не полвека объективное протекание жизни и развитие научных знаний заставили вернуться к этой забытой теории. Однако за время длительного простоя произошло очень значительное отставание России в познании сущности информационных технологий, производстве компьютеров, других ЭВМ и т. д. Это, в свою очередь, предопределило отставание правовой науки в вопросах информации и информационных технологий, наблюдаемое во многих правовых дисциплинах. Так, информационное право с явным опозданием признано у нас самостоятельной отраслью права. В уголовном праве только в 1996 г. появились статьи, предусматривающие уголовную ответственность за преступления в сфере компьютерной информации, причем около двух лет эти статьи почти не применялись, так как уголовно-процессуальное право не было готово к такому виду вещественных доказательств, как вредоносная программа, приобщенная к материалам уголовного дела в электронном виде. Имелось, соответственно, и заметное отставание в криминалистике: не было методических рекомендаций по тактике производства следственных действий и методики раскрытия компьютерных преступлений. Сейчас, когда информационные технологии активно применяются для совершения многих преступлений (мошенничества, незаконного обналичивания денежных средств, незакон-

ной банковской деятельности, легализации денежных средств, полученных преступным путем, коррупционных преступлений и т. д.), правовые науки вновь не находятся в авангарде в деле обеспечения практики методическими рекомендациями по доказыванию подобных преступлений.

Вот к чему приводит отход от диалектических принципов развития, отрицание того, что в науке развитие играет первостепенную роль и мешать ему не следует.

В настоящее время известно немало общенаучных методов. Однако при внимательном рассмотрении оказывается, что в их применении присутствует диалектика. Даже если взять такой обязательный метод науки, как системный подход, то и здесь четко прослеживаются изменение и развитие. Система не константна. Она развивается и изменяется как минимум в двух направлениях. Первое направление — расчленение на более мелкие подсистемы, определенная витиеватость системы; второе направление — противоположное, заключающееся в укрупнении подсистем, слиянии их, включении частей в целое. Иначе говоря, система тоже динамична в своем развитии и требует познания именно с точки зрения диалектики.

Следует учитывать, что применяемые в праве общенаучные методы (системно-правовой, сравнительно-правовой, историко-правовой и др) едва ли в состоянии обойтись без диалектики.

Кроме принципа развития, в диалектике принято выделять принцип материального единства мира и принцип всеобщей связи и взаимной обусловленности явлений.

Принцип материального единства мира подразумевает, что весь имеющийся реальный мир упорядочен, представляет собой систему, а не хаотичную массу. Этот принцип выражается в том числе и в реальном существовании различных форм движения материи, включая социальную форму, характеризующую человека и общество, их взаимодействие. В развитии и материальном единстве мира важное место занимает взаимосвязь. Диалектика опирается на идею всеобщей связи, которая, в свою очередь, подразумевает взаимную обусловленность явлений. Связь есть отношение, а основой всякого отношения выступает взаимодействие. Отсюда и проистекает идея взаимообусловленности как необходимое дополнение к идее всеобщей связи, вместе же они выражают тот факт, что в мире, в реальном бытии нет ни одного явления, которое

так или иначе не было бы связано с другим явлением [29, стр.302].

Например, социально-экономические преобразования, наблюдавшиеся в России в конце XX века, привели к изменению отношений к собственности физических и юридических лиц. Вследствие таких изменений был восстановлен институт частной собственности. Изменение одного объекта или явления неизбежно влечет изменения в другом объекте. Восстановление частной собственности с одной стороны, предопределило ликвидацию колхозного права, с другой стороны, потребовало серьезных изменений в других отраслях права [9, стр. 22; 15, стр. 49-54]. Или: такое социальное явление, как преступность, подразумевает существование борьбы с ней, наличие уголовного права и уголовного процесса. Уголовный процесс не может существовать без криминалистики, равно как и криминалистика неразрывно связана с уголовным процессом, уголовным правом, оперативно-розыскной деятельностью и т. д. [5, стр. 7-52; 6, стр. 38-76; 11, стр. 36-52]. Появление компьютерных преступлений вызывает необходимые изменения в уголовном праве, развивает уголовный процесс, требует новых подходов в криминалистике. Исключение из Уголовного кодекса состава «спекуляция» подразумевает, с одной стороны, исключение этого деяния из числа преступлений, с другой стороны — изменение направления криминалистической методики исследования преступлений.

Как известно, основными законами диалектики являются:

- закон единства и борьбы противоположностей;
- закон взаимного перехода количественных и качественных изменений;
- закон отрицания отрицания.

Закон единства и борьбы противоположностей указывает на сосуществование разных сил и тенденций, причем эти силы одновременно находятся в единстве и противоречии друг другу. Иначе говоря, диалектика связывает развитие во всех областях реального мира с противоречиями, свойственными любому явлению, процессу, объекту. Диалектические противоречия носят внутренний характер; в постоянном конкурирующем взаимодействии движущих сил явления изменяются и, соответственно, развиваются. Внутреннее единство и противоречия связей внутри науки, их постоянное осмысление, конкуренция мнений в конечном счете обуславливают научное развитие. В этом смысле указан-

ный закон является методологической основой для других научных законов.

Закон взаимного перехода количественных и качественных изменений произведен от закона единства и борьбы противоположностей и в общем виде может быть сформулирован так: количественные изменения того или иного объекта, явления, постепенно накапливаясь, умножаясь, на определенном этапе приводят к изменению качества этого объекта. Объективно наблюдавшийся во второй половине XX в. интерес к социологии права, осуществление множества исследований по данной тематике, постепенно приводит к качественному улучшению знаний. Названный закон в равной степени распространяется как на другие науки, так и на научные методы, позволяет отделить научные и вненаучные знания [16, стр. 193-199].

Размышляя над этим законом В.С. Нерсесянц отмечал, что количественные изменения философско-правового знания (его умножение, уточнение и конкретизация, увеличение его объема и т.д.) происходят в целом с позиций и границах того или иного понятия права, которое лежит в основе определенной концепции философии права, ее метода и предмета. Качественные изменения философско-правового знания связаны с переходом от прежнего понятия права к новому понятию права, с формулированием новой философско-правовой теории с соответствующим новым методом и новым предметом. Разумеется, степень подобных качественных изменений может быть различной, но новые понятия выражают качественный скачок в процессе развития философско-правового познания и процессе философско-правовой мысли [24, стр. 12].

Сущность закона отрицания отрицания в том, что он рассматривает развитие в виде сменяющихся друг друга уровней (ступеней, качеств), связанных между собой таким образом, что каждый последующий уровень развития является отрицанием предыдущего. Экологическое право длительное время не рассматривалось как правовая наука. Затем она стала рассматриваться в рамках других юридических дисциплин, то есть произошло отрицание предыдущих знаний. Наконец, она выделилась в самостоятельную отрасль права и соответствующую самостоятельную правовую науку, при этом снова произошло отрицание предыдущей ступени развития.

В.К. Бабаев верно пишет о том, что каждый из диалектических законов проявляет себя в любом юридическом явлении, процессе. Так,

любая юридическая норма, и прежде всего вновь принятая, отражает единство и противоположность регулируемых общественных отношений, совпадающие и в то же время противоречивые интересы. Она проявляется тогда, когда изменения в социальной жизни, постепенно накапливаясь, достигают нового качественного состояния и требуют принципиально иной юридической нормы. Новые общественные отношения сменяют прежние, а вновь принятая юридическая норма, регулирующая эти отношения, отрицает старые, предшествующие ей правовые предписания [25, стр. 42].

Основными диалектическими категориями являются: целое и часть, отдельное и общее, действительность и возможность, структура и элементы, теоретическое и практическое, содержание и форма, цель и средство, причина и следствие и др. Например, потребность регулирования конкретных общественных отношений выступает причиной издания правовой нормы. Издание же нормы является следствием необходимости регулирования названных отношений. Или: конкретное деяние лица выступает причиной применения правовой нормы. Применение нормы, как и закрепленные в ней последствия, являются следствием деяния лица.

Через описанные принципы, законы и категории реализуется диалектика как универсальный метод познания. Диалектика лежала и лежит в основе развития юридических наук.

В.К. Бабаев по этому поводу написал, что при изучении права метод диалектики проявляется в том, что право рассматривается как явление, которое, во-первых, определяется природой человека, социально-экономическими, политическими, духовными иными условиями жизни общества.

Во-вторых, оно самым тесным образом связано с другими социальными явлениями. Трудно найти в обществе сферу общественных отношений, где не действовали бы юридические нормы, общественные явления, с которыми право не соприкасалось бы в той или иной мере. Соотнося право с другими социальными явлениями, можно определить место права в обществе, его характерные черты. Именно поэтому право сопоставляется с политикой, экономикой, моралью, обычаями.

В-третьих, право постоянно развивается. Каждый новый этап в поступательном движении общества это и новая ступень в развитии права. Постепенные количественные изменения (обновление законодательства, в частности) в

правовой системе приводят к качественным преобразованиям права [25, стр. 42].

Р. Лукич верно сказал, что нельзя стать хорошим юристом в том случае, если ограничиваться исключительно специальными, чисто профессиональными методами и не походить к праву с позиций более общего, диалектического метода [22, стр. 43].

К сожалению, в правовой науке на суждения иногда оказывают влияние идеологизированность и политизированность. Мы относимся к ученым, стремящимся к так называемой «чистой» науке, не подверженной чьему-либо влиянию. Возможно, что к этому же стремился А.Б. Венгеров и другие активно критикующие диалектику ныне специалисты. Однако, стремясь уйти от идеологии и политики, они, напротив, в них погрузились. Тот же А.Б. Венгеров патетично заявлял: «Ведь опираясь на такие догмы диалектики, как, например, единство и борьба противоположностей, Сталин и его единомышленники говорили о бесконечной и все усиливающейся классовой борьбе в социалистическом обществе. Известно, к каким геноцидным формам борьбы с собственным народом привел этот перенос «диалектического» знания в 1920-1930-х гг. в России на процессы коллективизации, устранение творческой интеллигенции из общественной жизни и т.п.» [3, стр. 21].

Но разве в диалектике Гегеля что-то сказано о коллективизации, геноциде собственного народа, устранении интеллигенции? Где научные философские аргументы, конкретно указывающие на невозможность использования диалектики в качестве универсальной методологической основы? Почему действия политиков, возможно и не знавших в полном объеме диалектики, являются аргументом для ее нивелирования? Разве так ведется научная, философская дискуссия? Е.И. Темнов правильно отметил: «Традиции академической и вузовской науки теории права и государства на протяжении ряда десятилетий в нашей стране связывали ее с развитием материалистического, исторического, диалектического направлений в его марксистско-ленинском понимании. Однако материализм, диалектика, историзм возникли еще на ранних этапах становления научного знания, последовательно разрабатывались учеными многих поколений и по логике дела должны присутствовать и на его современном этапе. Философской (мировоззренческой) основой теории права и государства выступает диалектика, т.е. учение о наиболее общих закономерных связях,

становлении и развитии бытия и познания» [27, стр. 33].

Очень точно по поводу современной ситуации в науке в части диалектики сказал академик В.С. Степин, на мнение которого многим ученым следует обратить внимание: «В начале 90-х гг., после распада СССР, появились оценочные суждения, согласно которым в нашей философии не было достижений, что она была оторвана от мировой философской мысли и все надо начинать с нуля. Такого рода суждения можно встретить даже в философских учебниках и энциклопедических словарях того времени. Они были чисто идеологическим феноменом, возникшим в русле огульной критики мировоззрения советской эпохи. То, что в советскую эпоху считалось позитивным, автоматически объявлялось негативным, знак “плюс” заменялся на знак “минус”. Но подобные утверждения, впрочем, не требующие сколько-нибудь серьезной мыслительной работы, не выдерживают критики при обращении к реальным фактам. Показательно, что известный американский историк науки, профессор Массачусетского технологического института (Бостон) Лорен Грэхэм свое фундаментальное исследование исторического развития философии науки в СССР завершил обобщающим выводом о том, что данная область исследований в стране является “впечатляющим интеллектуальным достижением” и “по универсальности и степени разработанности диалектико-материалистическое объяснение природы не имеет равных среди современных систем мысли”». [26, стр. 85].

Диалектика являлась и является универсальным научным методом не потому, что она была идеологически выгодна конкретному руководству, а по объективным причинам. Да, в СССР диалектика действительно была господствующей философской теорией как в науке, так и в преподавании. Другие философские концепции рассматривались критично-односторонне и не всегда полно. Так, конечно, не должно быть. Однако сие вовсе не умаляет значение диалектики.

Дополняя абсолютно точное высказывание В.С. Степина, с грустью приходится констатировать, что значительные достижения советской философской мысли, в том числе касающиеся диалектики, к сожалению недостаточно востребованы в настоящее время. Это, увы, обедняет современную науку.

Методология, как известно, не терпит давления со стороны и направлена на получение так называемых деперсонифицированных и ин-

терсубъективных научных знаний. Методы, которые она изучает, нацелены на фиксацию объективных знаний, без примесей субъективного, личностного фактора, и уже тем более — без примеси идеологии. По справедливому мнению Т. Г. Лешкевич, современная методология — наиболее стойкая, сопротивляющаяся изменениям сфера, направленная на изучение методов научного познания и способов организации деятельности [21, стр. 107].

Однако не всеми специалистами эта истина полностью осознана. В качестве комического примера можем привести цитату из научной статьи профессоров И.А. Климова и Г.К. Синилова по оперативно-розыскной деятельности (ОРД) — науки достаточно консервативной, причем имеющей выраженный прикладной характер. Рассуждая о методологии ОРД и критикуя диалектику, названные авторы пишут: «...Поскольку становление теории ОРД исторически совпало с периодом функционирования советского типа государственности, а его распад и реформирование происходят в настоящее время, то в этих условиях неизбежна эволюция взглядов на методологию теории ОРД» [18, стр. 33-34]. То есть, перефразируя, эволюция взглядов на философские, методологические аспекты теории, по мнению авторов, зависит не от развития науки, а от реформирования государства, изменения конституционного строя и т. д. Ни больше, ни меньше! Отметим, что такая позиция многократно критиковалась [7, стр. 44-46].

Важно понимать, что даже при критическом подходе именно к марксистско-ленинской диалектике не следует отвергать диалектику вообще либо преуменьшать ее огромное значение. При этом следует учитывать, что диалектический метод также развивается и изменяется, поэтому подходы к его содержанию не могут быть догматическими. В этом вновь находит выражение принцип диалектики как постоянного развития и изменения.

Все-таки мы удивительные люди, у нас поразительное государство. Сейчас уже всем — и в России, и на Западе, — стало очевидно, что советская система среднего и высшего образования была одной из лучших, если не лучшей в мире. Она приносила свои плоды, воспитывала выдающихся ученых, которые не просто не уступали западным, но и по многим позициям их превосходили. Сейчас система образования реформирована, в результате чего мы сами добровольно отходим от тех идей и достижений, которые у нас были. В то время как западные

ученые советско-российские достижения науки с удовольствием воспринимают, ими пользуются и достигают успехов.

Так происходит практически во всех сферах научной деятельности, в том числе в юриспруденции. Например, известный американский юрист Г. Берман на базе обобщения трех конкурирующих, по его мнению, школ права (правового позитивизма, теории естественного права и исторической школы права) предложил создать интегрированную юриспруденцию [2, стр. 341-363] Но показательно, как подметил И.Ю. Козлихин, другое: ученики Г. Бермана главную его заслугу видят не в том, что он предложил «соединить три конкурирующие школы», а в диалектическом методе исследования истории права. «Интеграция трех основных школ

— это только один из моментов интегральной юриспруденции Бермана; кроме этого и даже более важно, предлагается примиряющий их диалектический метод», — утверждает в одной из статей сборника, посвященного творчеству Г. Бермана. Здесь же приводится еще один пример применения диалектического метода для получения цельного, т.е. интегрального видения права [19, стр. 251]. То есть, то от чего пытаемся отказаться мы, почему-то активно используется за границей.

С учетом изложенного, оценивая с позиции настоящего времени диалектический метод познания, мы заключаем, что он еще долго будет оставаться всеобщим, универсальным методом (методологической основой) для общей теории права и правовых дисциплин.

Литература

1. Алексеев П. В., Панин А. В. *Философия*. М., 2005.
2. Берман Г. *Вера и закон: примирение прав и религии*. М., 1999.
3. Венгерова А.Б. *Теория государства и права*. М., 2009.
4. Гегель Г. В. Ф. *Соч.* в 14 т. М., 1937. Т. 5.
5. Захарцев С.И. *Оперативно-розыскные мероприятия в России и за рубежом* / Под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2003.
6. Захарцев С.И., Чабукиани О.А. *Оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия: понятия и соотношение*. СПб., 2010.
7. Захарцев С.И. *Наука оперативно-розыскной деятельности: философский, теоретико-правовой и прикладной аспекты*. СПб., 2011.
8. Захарцев С.И. *Некоторые проблемы теории и философии права* / Под ред. В.П. Сальникова. М., 2014.
9. Рохлин В.И., Захарцев С.И., Миронов М.А., Стуканов А.П. *Институт реабилитации в российском законодательстве* / Под общ. ред. В.И. Рохлина. СПб., 2007.
10. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Философия. Философия права. Юридическая наука*. М., 2015.
11. Захарцев С.И. *Теория и правовая регламентация оперативно-розыскных мероприятий. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук* / СПб., 2004
12. Захарцев С.И. *К вопросу установления объективной истины в праве* // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. № 4 (15). С. 16-23.
13. Захарцев С.И. *Диалектический метод в оперативно-розыскной деятельности* // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 7. С. 62-69
14. Захарцев С.И. *Право и истина* // Мир политики и социологии. 2012. № 9. С. 146-152.
15. Захарцев С.И. *Экономика и право: проблемы соотношения* // Правовое поле современной экономики. 2012. № 8. С. 49-54.
16. Захарцев С.И., Сальников В.П. *Вненаучное знание в оперативно-розыскной деятельности* // Правовое поле современной экономики. 2013. №10. С. 193-199.
17. Керимов Д.А. *Методология права*. М., 2000.
18. Климов И. А., Синилов Г. К. *Методология развития теории и совершенствование практики ОРД в условиях современного российского общества* // Актуальные

References

1. Alekseev P. V., Panin A. V. *Filosofia*. M., 2005.
2. Berman G. *Vera i zakon: primirenje prav i religii*. M., 1999.
3. Vengerov A.B. *Teoriia gosudarstva i prava*. M., 2009.
4. Gegel` G. V. F. *Soch.* v 14 t. M., 1937. T. 5.
5. Zahartcev S.I. *Operativno-rozy`skny`e meropriiatia v Rossii i za rubezhom* / Pod red. V.P. Sal`nikova. SPb., 2003.
6. Zahartcev S.I., Chabukiani O.A. *Operativno-rozy`skny`e meropriiatia i sledstvenny`e dei`stviia: poniatia i sootnoshenie*. SPb., 2010.
7. Zahartcev S.I. *Nauka operativno-rozy`sknoi` deiatel`nosti: filosofskii`, teoretiko-pravovoi` i prikladnoi` aspekty`*. SPb., 2011.
8. Zahartcev S.I. *Nekotory`e problemy` teorii i filosofii prava* / Pod red. V.P. Sal`nikova. M., 2014.
9. Rokhlin V.I., Zahartcev S.I., Mironov M.A., Stukanov A.P. *Institut reabilitacii v rossii`skom zakonodatel`stve* / Pod obshch. red. V.I. Rokhlina. SPb., 2007.
10. Zahartcev S.I., Sal`nikov V.P. *Filosofia. Filosofia prava. Iuridicheskaja nauka*. M., 2015.
11. Zahartcev S.I. *Teoriia i pravovaja reglamentaciiia operativno-rozy`skny`kh meropriiatii`. Dissertaciiia na soiskanie uchenoi` stepeni doktora iuridicheskikh nauk* / SPb., 2004
12. Zahartcev S.I. *K voprosu ustanovleniia ob`ektivnoi` istiny` v prave* // Biblioteka kriminalista. Nauchny`i zhurnal. 2014. № 4 (15). S. 16-23.
13. Zahartcev S.I. *Dialekticheskii` metod v operativno-rozy`sknoi` deiatel`nosti* // Iuridicheskaja nauka: istoriia i sovremennost`. 2012. № 7. S. 62-69
14. Zahartcev S.I. *Pravo i istina* // Mir politiki i sotciologii. 2012. № 9. S. 146-152.
15. Zahartcev S.I. *E`konomika i pravo: problemy` sootnosheniia* // Pravovoe pole sovremennoi` e`konomiki. 2012. № 8. S. 49-54.
16. Zahartcev S.I., Sal`nikov V.P. *Vnenauchnoe znanie v operativno-rozy`sknoi` deiatel`nosti* // Pravovoe pole sovremennoi` e`konomiki. 2013. №10. S. 193-199.
17. Kerimov D.A. *Metodologija prava*. M., 2000.
18. Climov I. A., Sinilov G. K. *Metodologija razvitiia teorii i sovershenstvovanie praktiki ORD v usloviakh sovremennogo rossii`skogo obshchestva* // Aktual`ny`e

- вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. М., 2001.
19. Козлихин И.Ю. Интегральная юриспруденция: дискуссионные вопросы // *Философия права в России: история и современность: мат-лы третьих философ.-правовых чтений памяти акад. В.С. Нерсесянца*. М., 2009.
20. Кошелев С.М. Теория государства и права. СПб., 2007.
21. Лешкевич Т. Г. Философия науки. М., 2005.
22. Лукич Р. Методология права. М., 1981.
23. Макуев Р.Х. Теория государства и права М., 2010.
24. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2011.
25. Общая теория права / Под ред. Бабаева В.К. Нижний Новгород, 1993.
26. Степин В. С. Философия науки. Общие проблемы. М., 2008.
27. Темнов Е.И. Общая теория государства и права. М., 2010.
28. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2009.
29. Философия / Под ред. Сальникова В.П. СПб., 1999.
30. Философский энциклопедический словарь. М., 2003.
- voprosy` teorii i praktiki operativno-rozy`sknoi` deiatel`nosti. M., 2001.
19. Kozlihin I.Iu. Integral`naia iurisprudenciia: diskussionny`e voprosy` // *Filosofiia prava v Rossii: istoriia i sovremennost`*: mat-ly` tret`ikh filosof.-pravovy`kh chtenii` pamiati akad. V.S. Nersesiantca. M., 2009.
20. Koshelev S.M. Teoriiia gosudarstva i prava. SPb., 2007.
21. Leshkevich T. G. Filosofiia nauki. M., 2005.
22. Lukich R. Metodologiia prava. M., 1981.
23. Makuev R.KH. Teoriiia gosudarstva i prava M., 2010.
24. Nersesiantc V.S. Filosofiia prava. M., 2011.
25. Obshchaia teoriia prava / Pod red. Babaeva V.K. Nizhnii` Novgorod, 1993.
26. Stepin V. S. Filosofiia nauki. Obshchie problemy`. M., 2008.
27. Temnov E.I. Obshchaia teoriia gosudarstva i prava. M., 2010.
28. Teoriiia gosudarstva i prava / Pod red. M.N. Marchenko. M., 2009.
29. Filosofiia / Pod red. Sal`nikova V.P. SPb., 1999.
30. Filofsoskii` e`ntsiclopedicheskii` slovar`. M., 2003.





Шарихин Александр Егорович
доктор юридических наук, профессор
E-mail: profalex54@yandex.ru

Общественная безопасность как ключевой элемент Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

Статья посвящена генезису основных внутренних угроз — организованной преступности, коррупции, терроризму, правовому нигилизму и др. Исследованы вопросы парадигмы и поэтапного сценария обеспечения национальной безопасности России. Уделено внимание повышению роли прокуратуры Российской Федерации и совершенствованию структуры правоохранительных органов в целях укрепления национальной безопасности России.

Ключевые слова: общественная безопасность, национальная безопасность, организованная преступность, коррупция, терроризм, прокуратура, финансовая полиция.

Закрепление в Конституции Российской Федерации в 1993 г. модели правового государства обусловило формирование и соответствующей системы безопасности, которая на различных этапах российской государственности нашла свое отражение в таких политико-правовых документах как концепция¹, стратегия или доктрина.

В настоящее время в Российской Федерации приняты и действуют документы, определяющие стратегические концептуально-доктринальные подходы к обеспечению национальной безопасности и обороне страны, к которым относятся Конституция Российской Федерации, Стратегия Национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., которая была утверждена Указом Президента РФ от 12.05.2009 №537, а также принятые на основе этой стратегии Федеральный закон от 28.12.2010 №390 г. «О безопасности», Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 N Пр-2685) и Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 N Пр-2976) и др.

На первоначальном этапе новой российской государственности основными внутренними угрозами были определены организованная преступность, коррупция, терроризм, правовой нигилизм и др. С целью противодействия этим угрозам внутри предлагались два сценария обеспечения национальной безопасности. При этом как бы на второй план отходили вопросы защи-

ты народа территории и образа жизни, а на первый умение противостоять угрозам.

Первый — посредством концентрации всей оперативно-розыскной деятельности в МВД и второй — посредством усиления Министерства финансов и придания этому ведомству правоохранительной составляющей. Фактически за основу этого сценария была принята операция «Чистые руки» в Италии.

Так, в рамках реализации первого подхода в октябре 1997 г. министр внутренних дел России А. Куликов обратился к Президенту РФ Б.Н. Ельцину, где отметил, что организованные преступные группы и сообщества фактически контролируют отдельные административно-территориальные образования и отрасли экономики¹. Здесь необходимо напомнить, что еще в но-

¹ Значительная часть преступных доходов, как отмечал А.Куликов идет на подкуп коррумпированных чиновников всех ветвей власти. Представители преступного мира продвигаются в органы и структуры государственного управления. Правоохранительные органы в ряде регионов утратили свои позиции и не контролируют обстановку. Имеют место факты их сращивания с преступной средой. Подводя итог сказанному, министр заключал: «Считаю целесообразным возложить на меня как заместителя Председателя Правительства, министра внутренних дел Российской Федерации функции координатора оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью, оформив данное решение Вашим Указом. Это по-

ябре 1995 г. в МВД России по приказу министра А. Куликова проводилась операция «Чистые руки» и был издан приказ о наказании высших должностных лиц министерства за связь с организованной преступностью² но дальнейшего развития операция не получила, как не получила одобрения и предложение А. Куликова, опубликованное в газете «Известия».

По времени это обращение совпало (и возможно, это не случайно) с другим докладом. Так, 16 октября 1997 г. газета «Известия» опубликовала фундаментальный доклад, подготовленный бывшими директорами ЦРУ, ФБР, РУМО, посвященный российской организованной преступности и предьявленный общественности в США. Из этого доклада следовало, что 40% частного бизнеса, до 60% находящихся в государственной собственности предприятий, от 50 до 80% банков в России контролируют организованные преступные группы. По сведениям разработчиков доклада, российские организованные группы в настоящее время имеют связь с преступными формированиями в 50 странах. Если немедленно не принять самые решительные меры, отмечалось в докладе, то Россия рискует превратиться в государство, где будет доминировать преступная олигархия, нормальные отношения с которой будут невозможны. Таким образом, предполагалось начать операцию по борьбе с организованной преступностью, как в Италии, где мафия, коррупция и теневая экономика рассматривались, как формы раковой опухоли на теле государства, с которыми надо бороться.

Второй сценарий предусматривал усиление Минфина России посредством создания при этом ведомстве финансовой полиции для борьбы с экономическими преступлениями организованного характера. Разработчики этого проекта принимали во внимания, что правоприменительные органы, активно участвующие в борьбе с наиболее опасными видами экономической организованной преступности, как правило, создаются при Министерстве финансов

зволит в кратчайшие сроки обеспечить реализацию оперативной информации, накопленной в различных ведомствах на лидеров и активных участников организованных преступных формирований и их коррумпированные связи. Провести масштабные межведомственные операции по противодействию организованной преступности и, прежде всего, ее экономической базы». См.: Известия. — 1997. — 15 окт.

² См.: Известия. — 1995. — 18 нояб.

(Служба внутренних доходов США и Штойфа в Германии, финансовая гвардия в Италии).

Предлагалось сосредоточить не только фискальные, но и правоохранные функции по борьбе с преступлениями, подрывающими основы экономической безопасности. Необходимость принятия этого подхода аргументировалась тем, что неустойчивость российской экономики породила в 1997 г. ситуацию, когда в разгар азиатского кризиса, ставшего началом великого падения цен на нефть, государство уже не способно было ничего сделать с огромными неплатежами в бюджет. В этой ситуации стали выгодны неплатежи, бартер, увод денег на счета подставных фирм, включая зарубежные. Это явилось следствием отсутствия реального контроля за реальными доходами юридических и физических лиц, действенной налоговой политики.

В совокупности это свидетельствовало о том, что государство теряет контроль за экономической ситуацией, и не способно принять необходимые меры для предотвращения угроз экономической безопасности страны.

Можно предположить, что в качестве официального варианта решения проблем национальной безопасности были выбраны отдельные положения второго сценария, где ключевым звеном стала экономическая безопасность.

Указом президента РФ от 17.12.97 № 1300 была принята Концепция национальной безопасности РФ, ядро которой составила Государственная стратегия экономической безопасности РФ, принятая в 1996 г. (Указ Президента РФ от 29.04.1996 №608). При этом необходимо учитывать, что ключевой элемент национальной безопасности — экономическая безопасность была после «холодной войны» одним из приоритетных направлений в политике США, наряду с поддержанием демократии и соблюдением прав человека. Важными моментами в обеспечении экономической безопасности США являлись повышение конкурентоспособности американских товаров на внутреннем и внешнем рынках, сокращение зависимости страны от иностранных займов и укрепление ее возможностей выполнять международные обязательства в торгово-экономических и других областях, а на государственном уровне для защиты своих национальных интересов США используют меры уголовно-правовой защиты от промышленного и экономического шпионажа³.

³ В США в 1996 г. Палата представителей Конгресса приняла Закон «Об экономическом шпионаже»,

В рамках этого подхода в конце 2000 г. Правительству России было поручено Президентом разработать новую концепцию финансового контроля. Укрепление такого контроля предполагалось реализовывать, опираясь на такие базовые принципы, как формирование необходимой организационно-правовой системы экономической безопасности и формирование комплекса мер по повышению эффективности использующегося в стране ресурсного потенциала. В качестве инструментария для решения этой стратегической задачи на новом этапе предусматривалась разработка и принятие Единой концепции государственного финансового контроля.

В проекте этого документа отмечалось, что в настоящее время экономика страны несет значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточно эффективной работы системы государственного финансового контроля. В перспективе ставился вопрос о необходимости разработки закона «Об основах экономической безопасности» и трансформации налоговой полиции в финансовую. При этом важно было определить, какое же государство было построено после распада СССР.

Выступая на секции по государственной и общественной безопасности в научном совете при Совете Безопасности России в 2002 г. академик Б.Н. Топорнин отмечал: «Демократическое правовое государство, чертежи которого разрабатывались на рубеже и в начале 90-х годов, пока еще не готово. Да, многое сделано: есть Конституция, которая по своим параметрам отвечает критериям современной правой мысли, имеется новое законодательство, государство строится на началах обновленного федерализма, установлена система разделения властей и, что самое важное, появилась независимая и сильная судебная власть. Словом нулевой цикл пройден. Стены здания возведены, но достигнутые успехи явно не достаточны. Беда заключается в том, что человеку в таком здании еще очень неудобно, он не чувствует себя защищенным правом и

который предусматривает жестокое наказание для тех, кто попытается выкрасть технологические и коммерческие секреты американских компаний. Лица, обвиненные в экономическом шпионаже в пользу зарубежных государств и фирм, могут быть наказаны до 25 лет лишения свободы, заплатив также штраф в размере 250 тыс. долларов (подробнее см. Шарипов С.А., Шарихин А.Е. Теория и практика обеспечения экономической и продовольственной безопасности. — Москва; Казань, 2003. — С. 35—42).

государством».⁴ Несколько более резкую оценку мы встречаем у других аналитиков. Так, председатель Аналитического совета Фонда «Единство во имя России», доктор исторических наук А.М. Салмин констатировал, что в 1991—2000 гг. в стране сложился политический режим, который условно можно назвать «незрелой демократией», или, если угодно, «недемократией». От развитой или «либеральной» демократии такой строй отличается как отсутствием целого ряда важнейших для последней институтов, так и наличием многого лишнего для нее — того, что считается «реликтовым» или «злонамеренным». К институтам, формирующимся в этой рыночно-бюрократической среде, если отвлечься от чисто криминальных (т.е. искренне и единодушно осуждаемых общественным мнением и добросовестно преследуемых властями) образований, относятся: «олигархи»; «кланы»; «приватизированные» структуры и функции государственной власти⁵. Схожую оценку дал в своей статье в 2002 г. Есипов В.М., который констатировал: «Под воздействием сформировавшихся криминально-коррупцированных структур в стране происходит качественные изменения, свидетельствующие о движении сложившегося политико-экономического устройства России к мафиозноклановому»⁶.

Но в последующем эта парадигма национальной безопасности пересматривается, и с учетом новых реалий наблюдается переход к третьему сценарию обеспечения национальной безопасности страны.

Первым шагом в рамках нового сценария стала новая Концепция национальной безопасности Российской Федерации, которая была утверждена Указом президента РФ от 10.01.2000 № 24, где наряду с традиционными угрозами появляется угроза экстремизма. Это было обусловлено началом цветных революций в бывших странах социалистического лагеря, арабских странах и странах, образовавшихся на постсо-

⁴ Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 3: К 10-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. — М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2002. с 139.

⁵ См.: Салмин А.М. Какую Россию мы строим // Свободная мысль. XXI. — 2003. — № 8. — С. 23—27.

⁶ См.: Есипов В.М. Криминальная экономика: содержание, характеристика и реакция общества // Реагирование на преступность: концепции, закон, практика. — М., Российская криминологическая ассоциация, 2002. — С.150.

ветском пространстве. И рядом других угроз в экономической сфере⁷. С этого момента осознается элитой опасность потери суверенитета и территориальной целостности, а экстремизм становится реальной угрозой национальной безопасности нашей страны.

Стремление выработки оптимального механизма реагирования на эту угрозу находит отражение сначала в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, затем в Шанхайской Конвенции «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» от 15.06.01,

В ст.3 указанной Конвенции отмечается, что «экстремизм – какое – либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных формирований или участия в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством сторон».⁸

⁷ М. Делягин уже в 2000 г. среди внешних угроз, представляющих опасность для нашей страны выделял следующие:

1) угрозу усиления и даже сохранения сегодняшнего уровня международной изоляции, которая объективно является угрозой уничтожения всей российской экономики, но носит постоянный характер. Нам придется противостоять ей вне зависимости от степени нашей текущей международной изоляции, и единственный способ выстоять – быть сильными, т.е. иметь здоровую экономику. Даже ценой игнорирования зарубежных советов и противостоянию зарубежному давлению;

2) угрозу возобновления «холодной войны» с США. После завершения мирового финансового кризиса США исчерпали возможность противодействия «евро» собственными финансовыми мерами. Косовский кризис позволяет предположить, что, пользуясь глобальным преимуществом в технологиях (в том числе и в технологиях формирования мирового общественного мнения), США начали противодействовать угрозе перевода долларовых активов в «евро» при помощи привычных военно-политических инструментов. Если эта гипотеза верна, США заинтересованы в одностороннем возврате к режиму «холодной войны» и в создании управляемого «локального кризиса» в отношениях с Россией как элемента общей стратегии «глобальной управляемой дестабилизации» и ослабления Европы. См.: Делягин М.Г. Идеология возрождения. Как мы уйдем из нищеты и маразма. – М.: Из-во «Форум». 2000. – С.25.

⁸ Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор. Методическое пособие. Под

В последующем принимается Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии экстремистской деятельности», где раскрывается понятие экстремистской деятельности (экстремизм) и которое постоянно редактируется.

Именно в рамках нового подхода следует рассматривать создание Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации⁹, а затем в 2008 г. и подразделений по борьбе с экстремизмом.

Важным этапом, закрепляющим методологические подходы в решении проблем национальной безопасности Российской Федерации, где отражается комплексный подход к решению проблем национальной безопасности страны можно считать принятие 12 мая 2009 г. Указом президента РФ №537 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., которая отменила ранее действующую Концепцию национальной безопасности России 2000 г.

В этой Стратегии 2009 г. впервые были определены не только национальные интересы России, угрозы, а точнее источники угроз, механизм обеспечения национальной безопасности, но и особые приоритеты – национальная оборона, государственная и общественная безопасность.

Следующим шагом в развитии нового подхода стало принятие концепции общественной безопасности Российской Федерации.¹⁰ А в декабре 2015 г была принята «Военная доктрина Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 25.12.2014 N Пр-2976), где вопросы борьбы с экстремизмом также нашли свое отражение.

Обеспечение общественной безопасности определяется в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. В Концепции дается определение общественной безопасности как состояния защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от пре-

ред. проф. А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2009. – С.11.

⁹ С 2010 г. Следственный комитет Российской Федерации получил самостоятельный статус. Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О Следственном комитете Российской Федерации». КонсультантПлюс.

¹⁰ «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 N Пр-2685). КонсультантПлюс.

ступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Как представляется, при реализации общественной безопасности Российской Федерации также должны быть определены свои приоритеты: кадровая составляющая, научное обеспечение программ по обеспечению общественной безопасности, включая социологический и криминологический мониторинг общества для разработки современной уголовно-правовой политики¹¹, которая должна быть, дополнена посредством проведения научно-обоснованных реформ в различных сферах.

В этой связи, как представляется, должна возрасти как координирующая роль органов прокуратуры, так и ее активная роль в разработке новой уголовно-правовой политики и по другим направлениям.

Наряду с уже созданной военной полицией, наверно будет обоснованно поставить вопрос о возможности создания финансовой полиции в России, которая получила бы право на проведение скрытого расследования, включая и финансовое расследование, в отношении организаций мафиозного типа.

Кроме того, надо, наверно, вернуть прокурору необходимые полномочия для руководства предварительным следствием, что необходимо рассматривать в неразрывной связи с восстановлением института судебного следователя или следственного судьи, что имеет место в ряде стран Европы, и было в царской России.

Институциональные изменения должны быть неразрывно связаны с переходом от стратегии противодействия преступности к новой стратегии в борьбе с преступностью, особенно с ее организованными формами – стратегии контроля.

Литература

1. Шарихин А.Е. Научные основы обеспечения экономической безопасности России посредством оперативно-розыскной деятельности. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Москва, 2007
2. Шарихин А.Е. Использование результатов ОРД для защиты свидетелей и потерпевших как составная часть

Этот переход представляется вполне реальным, так как в настоящее время уже имеется необходимая инфраструктура для такой стратегии. Это проявляется в том, что в России уже есть система правовой защиты сотрудников правоохранительных органов, защиты свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, созданы механизмы контроля за доходами, по лученными преступным путем¹⁴, имеется институт досудебного соглашения о сотрудничестве, принят ФЗ «О противодействии коррупции». Кроме того, Россия заключила ряд международных конвенций по борьбе с коррупцией и с организованной преступностью, принят ФЗ «О противодействии коррупции, и ряд других законов и подзаконных актов. При этом необходимо учитывать и, то обстоятельство, что Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН «Против транснациональной организованной преступности», в нашей стране имеется возможность имплементации ее положений в национальное законодательство. Это позволяет рассматривать результаты оперативно-розыскной деятельности не только как ориентирующую информацию, но и в качестве доказательств, а саму эту деятельность как метод скрытого расследования. Принимая во внимание вышеизложенное, представляется, что только беспристрастный научный анализ современного состояния и выработка, необходимых мер позволит обеспечить и создать условия для решения стратегических и тактических задач общественной безопасности. При этом необходимо отказаться от отживших стереотипов и руководствоваться при проведении как необходимых мер в сфере национальной безопасности так и реформ, необходимых для формирования здорового образа жизни научным подходом [4] и здравым смыслом, опираясь на традиции, заложенные отечественными реформаторами.

References

1. Sharihin A.E. Nauchny`e osnovy` obespecheniia e`konomicheskoi` bezopasnosti rossii posredstvom operativno-rozy`sknoi` deiatel`nosti. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoi` stepeni doktora iuridicheskikh nauk / Moskva, 2007
2. Sharihin A.E. Ispol`zovanie rezul`tatov ORD dlia zashchity` svidetelei` i poterpevshikh kak sostavnaia chast`

¹¹ Современное состояние уголовно-правовой политики России, как отмечал Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, выступая 18 ноября 2013 г. в Совете Федерации, характеризуется отсутствием четко обозначенных и принятых на соответствующем уровне концептуальных основ ее формирования.

- концепции правовой безопасности. Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 10. С. 18-25.
3. Шарихин А.Е. К вопросу о необходимости разработки и принятия федерального закона «о национальной безопасности РФ». Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 6. С. 62.
 4. Павлинов А.В. Угрозы безопасности России. Антикоррупционный и антиэкстремистский мониторинг. Монография / Юрлитформ. Москва, 2012. 279 с.
3. Sharihin A.E. K voprosu o neobhodimosti razrabotki i priniatiia federal'nogo zakona «o natsional'noi bezopasnosti RF». Vestnyk Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2006. № 6. S. 62.
 4. Pavlinov A.V. Ugrozy bezopasnosti Rossii. Antikorruptsionnyĭ i antieĭstremistskiiĭ monitoring. Monografiia / Iurlitform. Moskva, 2012. 279 s.





Ляпина Ольга Алексеевна

кандидат филологических наук, г. Воронеж

E-mail: olgaljapina@mail.ru

Уголовная превенция в Германии

(Обзор 19 Немецкого дня превенции
(12-13 мая 2014 г., Karlsruhe))

Часть 2

От редакции

Наш журнал продолжает публиковать материал докторанта Российской правовой академии О.А.Ляпиной, участницы юридических слушаний (конференции), состоявшихся в Карсруэ в мае 1914 г. Российская дореволюционная, а также советская и современная российская юриспруденция развивается под значительным влиянием европейской науки, особенно немецкой. Тем интереснее для российских ученых будет публикуемый материал, который в силу большего размера мы опубликуем в нескольких номерах журнала (начало см. «Мониторинг правоприменения», № 4-2015, с. 14-25).

Редакция надеется, что цикл публикаций О.А.Ляпиной окажет серьезное влияние на корректировку взглядов ученых и правоведов, развивающих правовое просвещение нашего общества, занимающихся профилактикой подростковой преступности, а также законодателей.

Г.И. Макаренко, главный редактор

ПРАВО И УГОЛОВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Предупреждение преступности всегда являлось предметом уголовного права. Однако в Германии это не является само собой разумеющимся, что уголовно-правовая профилактика всегда рассматривается в связи с профилактикой преступности. Уголовное право часто приравнивается к репрессивным мерам и поэтому отличается от профилактики. Однако данное противопоставление профилактики и репрессивных мер уже пережито, а именно в тот момент, когда уголовное право также поставило себе цель участвовать в профилактике. В нормах уголовного права, касающихся несовершеннолетних, предупреждение стоит на переднем плане уже с самого начала. Начиная 1951 года и особенно с 1969 года, общее уголовное право также перестало ограничиваться возмещением ущерба и ответными мерами при нарушении закона, а стало служить также для охраны правовых ценностей»¹(PSB 2006, 684).

¹ PSB (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 684

Тем не менее, профилактическое воздействие уголовного права ограничено. Это вытекает уже из понимания предупреждения преступности как альтернативный, не инстинктивный ответ на проблему пресечения преступности. В аспекте данного понимания предупреждения преступности уголовная юстиция и уголовное право не могли бы быть причислены к действующим лицам профилактики. Причина того, что это, тем не менее, случается, не в последнюю очередь кроется в том, насколько ограничены приписываемые, в особенности уголовному праву, устрашающие и перевоспитывающие влияния.

Профилактика преступности в собственном смысле ставит себе целью устранить личные и социальные дефициты как возможные причины преступности, выстроить защитные факторы и тем самым сигнализировать тем, перед кем стоит подобная опасность, а также тем, кто уже стал преступником и жертвой о том, что общество беспокоится о них, что их не исключают, что они принадлежат к этому обществу, интегрированы и включены в него, что все делается для того, чтобы этого достигнуть.

Поэтому позитивные влияния профилактики могут быть достигнуты «только в рамках репрессивных мер». Положительные влияния являются простыми побочными эффектами *per se* негативной практики и угроз санкциями, первичной целью которых является устрашение. Основная репрессивная направленность уголовного права позволяет поддержку социально-конструктивного подхода только в той степени, чтобы таким образом не была обойдена репрессивная цель, заявленная уже в средстве наказания»². (Kunz 2011, 24)

Профилактические воздействия, приписываемые уголовному праву, отличаются по признаку, обращены ли они к общественности или к лицу, попавшему в поле зрения уголовного права, а также по признаку, преследуют ли они или позитивные или негативные цели.

В области *универсального* (первичного) предупреждения преступности уголовное право ставит себе целью общее позитивное предупреждение или уяснение норм: посредством уголовного преследования и санкционирования уголовно-правовые нормы должны быть подтверждены и уяснены среди населения, а верность праву людей должна быть усилена³. (PSB 2006, 685)

В области *селективного* (вторичного) предупреждения преступности преследуется цель негативного общего предупреждения: благодаря впечатлению от угрозы наказания, уголовного преследования, исполнения наказаний и приговора — короче, страх перед наказанием должен удерживать потенциальных преступников от исполнения преступлений.

Тем не менее «негативная и позитивная общая профилактика не могут быть полностью разделены, потому что вера в пробивную способность правопорядка зависит отчасти от устрашающего воздействия уголовного права»⁴. (Kunz 2011, 25)

Адресатами *индексного* (третичного) предупреждения преступлений являются те, что уже заслужил наказания. Посредством позитивной специальной профилактики («Выздоровле-

ние») или посредством негативной специальной профилактики (запугивание, установление преступника) уголовное право пытается снизить или совсем исключить вероятность рецидива у преступника.

Имеет ли и если да, то насколько, все постулированные в уголовном праве общие и специальные воздействия, является спорным вопросом и подтверждено эмпирическими исследованиями только отчасти. Профилактические воздействия, на которые претендует уголовное право, в основном проверяемы с эмпирической точки зрения, т. к. речь идет о постулировании воздействий, которые могут наступить или не наступить.

С точки зрения обще-профилактических ответственностей у эмпирической проверяемости встречаются минимум два исключения: «С одной стороны измеряемые эффекты постоянно вызваны комплексом воздействий различных морализующих систем норм и социализирующих инстанций, так что обще-профилактические воздействия именно уголовного права не могут быть проверено в одиночку. Уголовное право составляет только подобласть социального контроля, обще-профилактического влияние которого может быть рассмотрено только *in toto*.

С другой стороны, все имеющиеся эмпирические исследования по данной тематике относятся к обществам, в которых присутствуют и уголовное право и уголовная юстиция. «Поэтому сравнительная системная проверка обществ, где есть уголовное право, на предмет превосходства в плане профилактики преступности над теми, где оно отсутствует, невозможна»⁵ (Kunz 2011, 25)

Что касается ожидаемого действия «Специальной профилактики» — чаще всего определяется как подтверждение законности (*Legalbewährung*), то здесь с точки зрения методологии, как и во всем оценочном исследовании, проблема для исследования влияния специальной профилактики состоит в том, что, согласно эмпирическим доказательствам, выявленный успех или отсутствие рецидива является влиянием санкций.

Несмотря на данные методические трудности оценки успешности являются экстренно необходимыми для уголовно-правовой практики и для криминальной политики. К этому относятся не только общие специально-профилакти-

² Kunz, Karl-Ludwig (2011): *Kriminologie*. 6., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Haupt Verlag Bern, S. 24

³ PSB (2006): *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht* s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 685

⁴ Kunz, Karl-Ludwig (2011): *Kriminologie*. 6., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Haupt Verlag Bern, S. 25

⁵ Kunz, Karl-Ludwig (2011): *Kriminologie*. 6., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Haupt Verlag Bern, S. 25

тические исследования влияния, но и, например, опросы населения о потребности в санкциях. В любом случае, сегодняшнее «зафиксированное состояние исследований» находится в противоречии с ожиданиями и подходами уголовно-правовой политики и уголовной юстиции.

Так устрашающее влияние (негативная общая профилактика) угроз, назначения или исполнения наказаний действует скорее мало; представление об устрашении практически не нашло эмпирического подкрепления. Также нет оснований полагать, что ужесточение уголовного права будет позитивно влиять на сознание нормы. Для поддержания доверия граждан к государству и для подтверждения государственной монополии на силу одинаково важным является то, чтобы государство соответствующим образом реагировало на нарушение законных прав, т. е. на преступность⁶. (PSB 2006, 665).

Часто явное общественное неодобрение содеянного очень способствует тому, что люди ведут себя согласно закону.

Население ждет дискредитирующего знака в отношении совершенного правонарушения и тем самым подтверждения действительности ценностных представлений, выраженных в уголовной норме. Как правило, при этом ожидается не формальное наказание, а символическое порицание действий в сопровождении возвратных мер для восстановления правового мира⁷ (Kunz 2011, 25).

Касательно возможных специально-профилактических воздействий наказаний можно предположить, что общему уголовному праву недостает новых всеобъемлющих вторичных анализов исследований влияния наказаний и дополнительных мер наказания. Поэтому сделанное еще в 1981 году определение остается неизменно действующим: «Согласно сегодняшнему состоянию международных исследований не существует эмпирического основания для ожидаемой возможности влиять на уровень преступности посредством усиления назначенных и исполненных наказаний»⁸ (PSB 2006, 688 f.).

⁶ PSB (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 665

⁷ Kunz, Karl-Ludwig (2011): Kriminologie. 6., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Haupt Verlag Bern, S. 25

⁸ PSB (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 688

Однако, этим данным противоречит деятельность законодателей в направлении пunitивности через усиление запугивание санкциями (повышение максимальных и минимальных наказаний, развитие дополнительных мер наказания), через расширение области наказаний (новые криминализации) и через ослабление правового положения обвиняемого в уголовном процессе⁹ (Kunz 2013, 113)

Поэтому один из самых больших вызовов для «действующих лиц профилактики» — уголовного права и уголовной юстиции состоит в реализации потребности уголовно-правовой политики и уголовно-правовой практики, управляемых на основе научно проверенной информации.

КОММУНАЛЬНАЯ ПРОФИЛАКТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Воодушевление по поводу предупреждения преступности в 1990 годах относилось большей частью к коммунальной профилактике преступлений: с начала 1990 годов «почти во всех немецких городах под названием «коммунальная профилактика преступлений» возникли новые связи и сети коммуникации и кооперации между полицией, коммунальным управлением и политикой, юстицией, экономикой, социальными службами, свободными действующими лицами для пресечения бытовой преступности и обеспечения общественного порядка в городах. Все они хотели перенять свою часть ответственности за обеспечение внутренней безопасности и устранения причин преступлений. В настоящий момент по всей стране существуют около 1650 органов профилактики ... т. е. объединения на коммунальном уровне, которые стремятся собрать всех ответственных за одним столом и связать их деятельность»¹⁰ (PSB 2001, 462).

Развитие профилактики преступлений на коммунальном уровне в Германии читается — читалось? — как история успеха¹¹ (Steffen 2004, 20) — а по факту коммунальная профилактика преступности является, как отметил Хайнц на 9

⁹ Kunz, Karl-Ludwig (2013): Zum Konzept “Punitivität” und seiner Entwicklung im internationalen Vergleich, S. 113

¹⁰ PSB (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht s. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, S. 462

¹¹ Steffen, Wiebke (2004): Kommunale Kriminalprävention in Deutschland – Eine Erfolgsstory? Forum kriminalprävention, S. 20

германском дне профилактики в Штуттгарте, «с криминологической и научной точек зрения, ... идеей подкупающего здравомыслия. Представляется, что изучение ограниченного воздействия репрессивных стратегий и преимущества профилактики перед репрессивными мерами утвердилось в работе на местах»¹².

Правда, как отметил Хайнц далее: «Конечно, дефициты огромны. Доступная информация неполная, кто, где, что, с какой целью и с кем проводит. Необходимая принципиальная дискуссия о целях, средствах и — прежде всего — границах (не только коммунальной) профилактики преступности, а также об отношении предупреждения преступности и социальной политики находится в зародышевом состоянии. Документирование опыта — позитивного и негативного — является исключением, оценочные исследования программ и результатов в еще большей степени являются необходимостью»¹³ (2005, 9).

Хотя замечена потребность «координировать деятельность различных общественных инстанций, которые прямо или косвенно в широчайшем смысле действуют в криминально-превентивном ключе, использовать эффекты синергии и исключать параллельную работу». Тем не менее, «между потребностью и действительностью существует пропасть, которая больше даже и не может быть»¹⁴.

С одной стороны критикуется, что коммунальная профилактика преступлений очень сильно ориентирована на полицию и сконцентрирована преимущественно на органах власти и институтах, а кооперация и солидарность граждан слишком мало поддерживаются.

С другой стороны существует опасность «криминализации социальной политики», особенно во времена ограниченности в деньгах: волшебное слово «профилактика» открывает двери и — прежде всего — кастрюли, отношение общей социальной политики и специальной криминальной политики ставятся под сомнения и становятся неустойчивыми, и как следствие тоже самое происходит с предназначением того, что отличает криминально-превентивный проект от

общей социально-политической меры, например, поддержки молодежи.

И в конце концов: откуда мы знаем, что мы не только преследуем правильные цели, но и правильно достигаем их, если исследования воздействия, соответствующие систематическим и методическим стандартам, существуют только в виде исключений?¹⁵ (Heinz 2005, 22).

Какие заключения можно сделать теперь по прошествии десяти лет, в том числе и по поводу требования комиссий осуществить «тройной подход»: локальная ориентация, межведомственные связи, участие граждан.

«Эйфория» 1990х годов прошла. По крайней мере, в последние года не было образовано новых комиссий, а некоторые из «старых» уже не существуют. Правда, также отсутствует новейший обзор числа, состава, целей и проектов коммунальных органов и объединений. Это не в последнюю очередь обусловлено тем, что отсутствует не только универсальное понятие профилактики, но и четкие, нормативные критерии оценки — одно объединение отличается от другого — или даже актуальная документация.

Исходить можно из того, что только лишь в некоторых объединениях принимается в расчет разнообразие криминогенных условий возникновения и развитие соответствующих профилактических мероприятий посредством соединения максимально большого числа важных субъектов формального и неформального контроля — и тогда удается координация и создание кооперативных связей¹⁶ (Kober/Kahl 2012, 13)

Кроме того, лишь некоторым сообществам удалось выполнить требование по «участию граждан» и привлечь «нормальных» граждан без «официальной службы» и функций — т. е. так сказать «нефункциональных» граждан. Участие граждан представляется как «нечто новое», как формирующий признак сообществ, также и потому, что это отвечает основным принципам гражданской коммуна и гражданского общества: то, что непосредственно касается граждан — в данном случае преступность — должно также непосредственно быть под их влиянием — в данном

¹⁵ Heinz, Wolfgang (2005): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht, S. 22

¹² Heinz, Wolfgang (2005): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht, S. 9

¹³ Там же

¹⁴ Heinz, Wolfgang (2005): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht, S. 10

¹⁶ Kober, Marcus/Kahl, Wolfgang (2012): Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement. Erkenntnisse und Empfehlungen zu Organisation und Arbeit kriminalpräventiver Gremien auf kommunaler Ebene. Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), 2. Vollständig überarbeitete Auflage 2012. Bonn, S. 13

случае профилактика преступлений. В действительности же очень редко получается выполнить требование сделать при контроле преступности из граждан тех, кого это не просто касается, а тех, кто участвует, сделать возможным и реализовать их участие и ответственность за безопасность в их обществе¹⁷ (Steffen 2009, 54).

Одно из *немногих последних исследований* внутреннего устройства коллективных органов пришло к следующим результатам:

Степень институализации криминально-превентивных обществ очень разнообразна, а распределение действующих лиц происходит гетерогенно. Лица-основатели согласно с их специфическим взглядами и толкованиями проблем определяют совместную работу и ищут себе сторонников.

- › Сообщества жили за счет активности их членов; в большинстве случаев кооперации она очень высокая. Но: чем сильнее было воздействие активных индивидуумов на сообщество, тем резче влиял выход данных лиц. Такой выход угрожает согласованности действий внутри сообщества и порой может служить причиной завершения всякой кооперации.
- › Большинство членов сообщества относятся к уровню исполнителей. Поэтому в сообществах встречаются ситуации, когда при высокой профессиональной компетентности слишком мало компетенции в принятии решений.
- › Можно выявить дефицит различных знаний и квалификаций, в особенности в первичной профессиональной подготовке по профилактике.
- › Существует явный дефицит общественной работы, несмотря на то, что это является прямой целью сообществ. Поэтому будет сложно достучаться до граждан и провести широкую просветительскую работу по данной теме.
- › Как правило, сообщества не проводили научно обоснованных оценочных исследований, а работали на основе несистематически подготовленных обратных сообщений, а также на основе субъективных впечатлений.
- › Не учитывается гражданская перспектива; осмысление и обработка проблемы преступности происходит исключительно с позиции действующих лиц.

¹⁷ Steffen, Wiebke (2009): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention. Gutachten für den 13. Deutschen Präventionstag 2. und 3. Juni 2008 in Leipzig, S. 54

Итог исследования:

В сочетании с концепцией добровольной кооперации, с равноправием партнеров и с целью консенсуса складывается совместная работа, которая остается на уровне феномена, но при этом оставляет неотвеченными основные вопросы о проблеме, кооперации и цели. Усложняет ситуацию то, что имеющаяся и хорошо развитая систематика предупреждения преступности редко воспринимается, а подходы, являющиеся хорошими примерами, используются редко. «Практика кооперативной политики в области безопасности обладает, несмотря на ее долговременное существование и постоянное развитие, большим потенциалом оптимизации»¹⁸ (Frevel/Miesner 2012, 219).

Но данная концепция местной кооперативной политики безопасности имеет перспективы. По словам участвовавших в KoSiPol ученых¹⁹ (Frevel 2012, 39):

они твердо убеждены что:

- › данная форма оправдана,
- › она должна качественно развиваться в дальнейшем,
- › имеющиеся слабости в организации и процессах в сообществах можно преодолеть,
- › необходимо целенаправленно привлекать участников и повышать их квалификацию до требуемой для кооперации,
- › необходимо концептуальное дальнейшее развитие,
- › необходимо развивать рудиментарный до этого момента обмен информацией между сообществами – например, чрез земельные советы по предупреждению или через фонд Немецкий форум по предупреждению преступности».

Перед коммунальным предупреждением преступности в Германии стоят некоторые вызовы, если она действительно – успешно, действительно и непрерывно – должна быть реализована. Но т. к. она, по-прежнему, является «идеей подкупающей сознательности», т. к. совместная работа органов безопасности и порядка, социальных служб коммун и свободных участников, медицинских служб и разнообразных других институтов считается формой преодоления слож-

¹⁸ Frevel, Bernhard/Miesner, Christian (2012): Das Forschungsprojekt Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt – KoSiPol, S. 219

¹⁹ Frevel, Bernhard (2012): Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik. Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven. Frankfurt, S. 39

ности, от которого нельзя отказаться²⁰ (Frevel/Kober 2012, 337), то необходимо предпринимать все попытки, чтобы последовательно воплотить эту идею, например через реализацию следующих пяти (важнейших) структурных принципов.

СТРУКТУРНЫЙ ПРИНЦИП:

Создание межведомственных связей

Межведомственный подход, выступление многих институтов и групп в качестве инициаторов и ответственных исполнителей, а также совмещение их деятельности — все это имеет решающее значение и является характерным для органов коммунального предупреждения преступности. Уже только из-за множества факторов, влияющих на преступность и ее предупреждение, коммунальная профилактика является многопрофильной задачей, для решения которой необходим широкий спектр профессиональных компетенций.

Поэтому членами криминально-профилактических органов должны быть представители городской администрации, коммунальных служб, полиции и юстиции, а также социально-активных гражданских учреждений (экономических, СМИ и т.д.) коммун.

Специфической задачей этих представителей в органе является соотнесение уже имеющихся полей деятельности с их криминально-превентивным значением, а также повышение эффективности имеющихся ресурсов, посредством создания кооперативных связей между ними. Собственно, задачи, с которыми сталкиваются задействованные лица, не являются новыми, это «всего-лишь» новые интерпретации уже имеющихся задач — хотя это действительно очень часто гораздо труднее, чем звучит, и отличается от ожидаемого.

Также, нельзя недооценивать сложность создания кооперативных связей между разнообразными логиками действий и самостоятельностью участвующих лиц.

Поэтому необходимо постоянно проверять, удастся ли(и если да, то насколько) действительно работать в кооперации и межведомственном ключе. Хорошо себя зарекомендовало образование рабочей группы в комиссии, которая (группа) занималась бы и проверяла только задание «Создание межведомственных связей».

СТРУКТУРНЫЙ ПРИНЦИП:

Установление гласности через участие граждан

Профилактика на коммунальном уровне требует вовлеченности граждан — в противном случае присутствует опасность отказаться от того, что собственно и способствовало ее (профилактики) запуску: от идеи совместной деятельности по созданию достойной среды в общине²¹ (Kober/Kahl 2012, 26).

В качестве идеала данная идея бесспорна, однако, как показала практика работы комиссий, ее можно реализовать только в исключительных случаях: до этого момента лишь некоторым комиссиям удалось интегрировать «нормальных» граждан без «официальных» постов и функций — или, так сказать, «нефункциональных» граждан.

Не говоря уже о том, заинтересованы ли вообще «нефункциональные» граждане в работе в комиссиях, найдется ли вообще достаточно граждан, что противоречит организации и порядку работы комиссий и органов — даже если они почти не формализованы, что является характерным для коммунальной профилактики, согласно которому они привлекают нефункциональных граждан.

Комиссии могут эффективно работать только тогда, когда их члены **несут ответственность** по отношению к другой государственной или негосударственной организации, т. е. принадлежат к такой организации, которая посылает их в комиссию, чтобы они там представляли опыт и интересы своего учреждения. В качестве обратного шага данные представители должны передавать в свою организацию и реализовывать в ней содержания и результаты проектной и консультационной работы комиссии, выступая в этом случае в качестве распространителей знаний институализированной профилактики преступности для «нефункциональных» граждан — членов их союза. Правда, на данный момент это происходит слишком редко, слишком случайно, слишком бессистемно.

Сверх этого, возможна и целесообразна кооперация «нефункциональных», но готовых к криминально-превентивной деятельности граждан на **компактном (соц.пространство или район города) уровне** в конкретных, нерегуляр-

²⁰ Frevel, Bernhard/Kober, Marcus (2012): Perspektiven kooperativer Sicherheitspolitik, S. 337

²¹ Kober, Marcus/Kahl, Wolfgang (2012): Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement. Erkenntnisse und Empfehlungen zu Organisation und Arbeit kriminalpräventiver Gremien auf kommunaler Ebene. Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), 2. Vollständig überarbeitete Auflage 2012. Bonn, S. 26

ных и напрямую их затрагивающих проектах и мероприятиях. В приложении к существующей потребности и высокой компетентности граждан в тех областях, которые затрагивают их непосредственное окружение, они (граждане) могут участвовать в конкретных, краткосрочных и деятельностно направленных мероприятиях, которые как раз в «районах с особенной потребностью в обновлении» — попросту говоря: в социально-критических точках — выходят за рамки предупреждения преступности и могут следовать социально-пространственным стратегиям.

3. Структурный принцип: локально-ориентированный проблемный анализ

Необходимым, неизменным условием успешной профилактической стратегии — именно на коммунальном уровне — является максимально объемная оценка локальных общих условий.

Оптимальным является криминологический анализ региона, в котором бы формировалась не только «криминальная маска» общины, но и ее «социальная маска».

Только на основе такой — мощной — базы данных и накопленного опыта можно «разработать такую криминально-превентивную стратегию, при помощи которой можно эффективно провести необходимые действия посредством создания кооперации между имеющимися ресурсами или через предоставление необходимых»²² (Kober/Kahl 2012, 34).

СТРУКТУРНЫЙ ПРИНЦИП: Перепроверка успешности проведенных мероприятий

В приложение к результатам локального анализа проблем должно пройти основанное на контролируемых критериях и зафиксированное в письменном виде планирование мероприятий, предусмотренных для решения проблем.

Кроме того, проверочное сопровождение реализации этих планов с точки зрения их эффективности, т. е. так называемая оценка процесса («Делаем ли и добиваемся ли мы того, что мы собственно запланировали?»)

Оптимальной была бы окончательная проверка результатов на предмет их эффективности, на предмет действенности мероприятий

и программ с точки зрения уровня достижения целей и избежания негативных побочных эффектов (например, эффекта вытеснения), а также с точки зрения устойчивости достигнутых результатов.

СТРУКТУРНЫЙ ПРИНЦИП: Профилактика — это дело шефа

Управление криминально-превентивной комиссией в лице председателя общины, а также участие высокопоставленных представителей коммунальных служб и совета общины или города подчеркивают значимость комиссии и облегчают реализацию рекомендации и решения.

К принципу «дело шефа» относится также и то, что комиссия обладает определенным правовым защищенным статусом, однозначно легитимирована — например, через совет общины или города, имеет четкие компетенции, точное, целенаправленное содержание, а также обладает необходимым финансовыми и кадровыми ресурсами, например имеет рабочее представительство.

«Профилактика — это дело шефа» означает в первую очередь, что без коммунально-политической поддержки и легитимации эти комиссии обречены на провал. В частности, согласно *Frevel/Kober*, с юридической точки зрения нет сомнений, что комиссии вправе совместно действовать в области политики безопасности. Полиция и коммунальное управление работают на основе демократически обоснованных полномочий и подлежат политическому контролю. Но та же самая расстановка подвергается сомнению, если отсутствует обратная связь с коммунальными органами, т. е. городскими советами или районными собраниями: «Если ... комиссии действуют на особо важном, коммунально-политическом поле безопасности и порядка, то отказ от участия политики представляется проблематичным»²³ (2012, 344).

Коммунальная профилактика преступлений должна стать частью политики развития общины и далее развиваться в направлении **коммунальной политики безопасности**, должна быть оформлена в виде коммунальной многопрофильной задачи и легитимирована демократическим образом, с ясным политическим целеполаганием и кооперативными, междисципли-

²² Kober, Marcus/Kahl, Wolfgang (2012): Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement. Erkenntnisse und Empfehlungen zu Organisation und Arbeit kriminalpräventiver Gremien auf kommunaler Ebene. Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), 2. Vollständig überarbeitete Auflage 2012. Bonn, S. 34

²³ Frevel, Bernhard/Kober, Marcus (2012): Perspektiven kooperativer Sicherheitspolitik, S. 344

нарными и интегративными методами работы²⁴ (Steffen 2005, 166). Хорошо было бы проверить предложение Валлера и организовать **Управление по профилактике преступности** также и на локальном уровне — и 5% отчислений на «Закон и порядок» передавать на нужды профилактики,

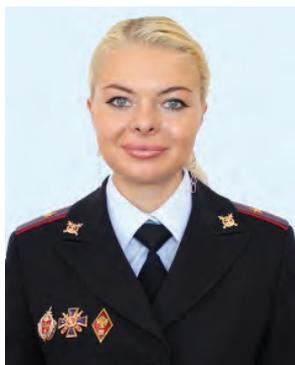
остальные 2% на обучение и системы данных, которые понадобятся, чтобы провести данные изменения²⁵ (Waller 2011, 235).

Окончание следует.



²⁴ Steffen, Wiebke (2005): Gremien Kommunalen Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektive, S. 344

²⁵ Waller, Irvin (2011): Mehr Recht und Ordnung! Oder doch lieber weniger Kriminalität? Hrsg. im Auftrag des Deutschen Präventionstages von Burkhard Hasenpusch und Erich Marks. Godesberg, S. 235



Демидова-Петрова Елизавета Викторовна
кандидат юридических наук, доцент, г. Казань
E-mail: demidova.liza@gmail.com

Мониторинг причин проявления экстремизма в молодежной среде

В работе приводятся подходы ученых в определении причинного комплекса экстремизма, а также экстремизма в молодежной среде. Особое внимание уделяется негативным тенденциям и последствиям незаконной миграции, которая, к сожалению, имеет серьезную динамику развития в Российской Федерации на сегодняшний день. Автор отмечает, что молодежь является большой социальной группой, имеющей специфические социальные и психологические черты, наличие которых определяется возрастными особенностями молодых людей и тем, что их социально-экономическое и общественно-политическое положение, их духовный мир находятся в состоянии становления. В связи с чем, проблема агрессивного и экстремистского поведения молодежи становится все более актуальной в условиях российской действительности. Элементы экстремистского поведения молодежи формируются на фоне деформации социальной и культурной жизни общества. Исследуя группы детерминант преступной деятельности молодежи экстремистской направленности, выделяются: политические детерминанты, а именно: не достаточно эффективное применения норм законодательства Российской Федерации в сфере противодействия экстремизму; социально-экономические детерминанты, включающие в себя: дезорганизацию общества, социально-экономические кризисы, продуцирующие падение жизненного уровня значительной части населения, неудовлетворенность своим социальным положением и, как следствие, принятие крайних мер для изменения сложившейся ситуации, активизацию миграционных процессов в отсутствие их достаточной правовой урегулированности и идеологической обеспеченности со стороны государства, мобильность городского населения и повышенную вариативность круга общения у городской молодежи; социально-психологические детерминанты, а именно: высокая адаптивность подростков и молодежи к восприятию направлений моды, обусловленная возможностью получения более значительного и быстро сменяемого объема информации, негативная роль средств массовых коммуникаций в формировании определенного «образа» субкультуры, вызывающего искусственный интерес к носителям идеологии экстремистской направленности, дегуманизация и деморализация содержания источников информации; культурно-воспитательные детерминанты: кризис семьи и образования как основных институтов социализации, социальный инфантилизм, неадаптированность в обществе, способствующие проявлениям экстремистского характера.

Ключевые слова: экстремизм, молодежный экстремизм, молодежь, несовершеннолетний, причины молодежного экстремизма, миграция, национальная безопасность, социальная группа, субкультура, ваххабизм, насилие, идеология.

Контингент несовершеннолетних преступников отличается более остро выраженными особенностями подросткового возраста: недостаточная зрелость мышления и осознания, повышенная эмоциональная возбудимость, легко переходящая в агрессию, повышенная потребность в самоутверждении любыми средствами, инстинкты подражания.

Большинство преступлений экстремистского характера совершается несовершеннолетними в составе группы. Это очень важное отличие преступности несовершеннолетних в целом и экстремизма несовершеннолетних в частности [1].

В научной литературе отмечается, что причинный комплекс, порождающий преступления, связанные с проявлениями экстремизма,

выражается двойко. С одной стороны — это причины и условия, характерные для преступности в целом, с другой — это специфические причины и условия, характерные именно для данного вида преступлений [2]. Данное высказывание справедливо, так как, исследуя причины, лежащие в основе преступности в целом выявляются сходства с причинным комплексом как экстремизма, так и экстремизма в молодежной среде.

А.Т. Сиоридзе при изучении причин и условий экстремизма в среде молодежи использует условное деление причинного комплекса на экономический, политический, социальный, нравственно-психологический и правовой¹.

Определенный интерес представляет подход, изложенный Н.Б. Баалем, в соответствии с которым фундаментальными факторами экстремизма являются незавершенная модернизация, социальные контрасты и культурная маргинальность, находящиеся в диалектической взаимосвязи с внешне- и внутриполитическими, этноконфессиональными, социально-психологическими обстоятельствами жизнедеятельности общества. В соответствии с данной точкой зрения, российскую специфику экстремистских образований определяют три основных фактора. Первый — социальная и экономическая неустойчивость российского общества на протяжении последних 15 лет и социальная незащищенность населения. Второй фактор — особенности социальной мобильности в обществе. Третий фактор — аномия в российском обществе, на фоне которой широкое распространение приобретает молодежная преступность, когда криминализированы многие молодежные сообщества, а принятые в ее среде социокультурные и политические ориентиры приобретают ценностное значение в молодежной среде. Из этих ориентиров особое значение имеют культ силы, насилия, правовой нигилизм, нетерпимость к «чужакам» и другие².

Т.В. Пинкевич отмечает, что среди факторов, влияющих на преступность, в последнее время немалую роль играет миграция населения. Рассматриваемая многие годы как позитивное явление, способствующее развитию и расшире-

нию производства, культурному обмену и т.д., в настоящее время миграция, стимулируемая в ряде регионов политикой дискриминации русских и других некоренных этносов, приобрела характер вынужденных переселений. Неблагоприятные формы массовых миграций связаны с тем, что значительное число лиц, вытесняемых межнациональной напряженностью, переходящей в некоторых регионах в открытые конфликты, вынуждены покидать прежние места своего постоянного проживания, оставляя жилье, значительную часть имущества³. Интерес вызывает следующий факт, что в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года справедливо отмечено, что основными факторами, оказывающими негативное влияние на состояние национального рынка труда, межнациональные отношения в обществе, а также порождающими экстремистские проявления, являются неконтролируемая (в том числе незаконная) миграция и недостаточно регулируемые на региональном и муниципальном уровнях миграционные процессы, зачастую нарушающие сложившийся в отдельных регионах и муниципальных образованиях этноконфессиональный баланс населения⁴.

И.И. Бикеев, А.Г. Никитин считают возможным выделить следующие группы детерминант российского экстремизма в зависимости от сферы общественных отношений, которые в наибольшей степени повлияли на процесс закономерного изменения данного социального явления: геополитические детерминанты; социально-экономические детерминанты; социально-психологические детерминанты; идеологические и политические детерминанты; культурные и нравственные детерминанты; религиозные детерминанты; информационные детерминанты; исторические детерминанты; миграционные детерминанты [3].

В аспекте поставленной проблемы детерминации преступной экстремистской деятельности представляется необходимым коснуться основных форм миграции, к которым, по мне-

¹ Сиоридзе А.Т. Групповой молодёжный экстремизм (криминологическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 22.

² Бааль Н.Б. Социальные факторы и предпосылки развития политического экстремизма среди молодежи: материалы международной научно-практической конференции. — М., 2006. — С. 592, 593.

³ Пинкевич Т.В. Некоторые особенности причинного комплекса преступности и миграция. — М., 2002. — С. 23.

⁴ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года. Утв. Президентом РФ 28.11.2014. Пр-2753.

нию В.И. Каныгина, следует отнести следующие: стационарная; сезонная; эпизодическая⁵.

Представляет научно-практический интерес рассмотрение форм миграции не с точки зрения преступного поведения мигрантов, а с позиции их виктимности.

Следует отметить, что преобладающее большинство экстремистских преступлений осуществляются в отношении сезонных мигрантов, большая часть которых незаконно находится на территории страны.

Экстремисты отчетливо осознают, что именно незаконность пребывания лица в стране минимизирует вероятность его обращения за помощью в правоохранительные органы. Кроме того, концентрация подобных мигрантов в определенном месте создает дополнительные условия для проведения экстремистских акций.

Так, негативные тенденции и последствия незаконной миграции сформулированы В.М. Барановым.

По его заключению, она (незаконная миграция):

- представляет угрозу национальной и, в особенности, экономической безопасности России, стимулирует рост теневой экономики, способствует коррупции среди государственных служащих;

- демонстрирует слабость государственной власти, ее нежелание либо неумение контролировать значимые процессы;

- создает реальную угрозу изменения сложившейся демографической ситуации не только в отдельных регионах Российской Федерации, но и в целом в стране;

- стимулирует рост националистических настроений, создает условия для возникновения межнациональных конфликтов;

- ухудшает благосостояние коренного населения;

- наносит ощутимый ущерб интересам Российской Федерации в международной сфере⁶.

В связи с этим необходимо отметить, что в Концепции национальной безопасности Российской Федерации от 10 января 2000 года гово-

рилось, что «под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации»⁷.

К сожалению, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года проблема здоровья нации, именно нации, а не только различных граждан, не нашла должного отражения. В Стратегии неоднократно говорится о том, что в число стратегических приоритетов входят важнейшие социальные, политические и экономические преобразования для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства; что «национальная безопасность» — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства; что «национальные интересы Российской Федерации» — совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства»⁸.

Устойчивая статистическая картина снижения преступности, по мнению многих ученых и практиков, не отражает реального положения дел в борьбе с уголовными посягательствами. Это связано как с дисбалансом между количеством заявлений о правонарушениях и числом зарегистрированных преступлений, так и с наличием ряда криминогенных факторов, которые продолжают оказывать негативное воздействие на состояние защищенности граждан от преступлений. К их числу следует отнести:

- расширение географии террористической деятельности и повышенная активность международных террористических организаций на территории Российской Федерации;

- экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных

⁵ Каныгин В.И. Проблемы комплексного анализа и предупреждения преступности в регионе (по материалам Приволжского федерального округа). — Нижний Новгород, 2004. — С. 85, 86.

⁶ Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия. — Нижний Новгород, 2004. — С. 35, 36.

⁷ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 10.01.2000 № 24 // СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 170.

⁸ Стратегия Национальной безопасности РФ до 2020 года: утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // СЗ РФ. — 2009. — № 20. — Ст. 2444.

организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране;

— усугубление негативных характеристик преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, в том числе, рост числа преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения, что косвенно свидетельствует о значительных масштабах немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ;

— увеличение доли несовершеннолетних, в общем числе лиц совершивших преступления;

— высокий уровень распространения коррупции [4].

Изучение статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации о зарегистрированных преступлениях экстремистской направленности и выявленных лицах, их совершивших, показывает, что в 2012 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 696 преступлений (+12% к АППГ, в 2011 г. — 622 преступления), выявлено 527 лиц, совершивших преступления (+10% к АППГ, в 2011 г. — 480 лиц).

Изучения структуры преступлений экстремистской направленности показывает, что из 696 преступлений, зарегистрированных на территории Российской Федерации в 2012 г., 514 преступлений (74%) квалифицировано по ст. 280, 282-282.2 УК РФ [5].

Надо сказать, по оперативным данным МВД по Республике Татарстан, в 2012 году в Татарстане зарегистрировано 27 преступлений экстремистской направленности и террористического характера (20 уголовных дел), из них 21 преступление экстремистской направленности (18 уголовных дел) и 6 террористического характера (4 уголовных дела), в том числе 14 — в отношении 23 сторонников радикального ислама, 13 — в отношении 18 участников неформальных молодежных движений экстремистской направленности. Вынесены приговоры по 7 уголовным делам (в т.ч. по 2 — ранее возбужденным), к уголовной ответственности за совершение преступлений экстремистской направленности привлечены 8 лиц⁹.

К административной ответственности за правонарушения экстремистской направленности привлечены 26 лиц, в т.ч. по ч. 1, 2, 3 ст. 20.2 КоАП РФ (нарушение установленного порядка организации и проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования) — 12; по ч.1 ст. 20.3 КоАП РФ (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики) — 8; по ст. 20.29 КоАП РФ (производство и распространение экстремистских материалов) — 2; по ч. 1 ст. 3.6 КоАП Республики Татарстан (нарушение муниципальных правил благоустройства территорий поселений и городских округов) — 4¹⁰.

В январе 2012 года ЦПЭ МВД по Республике Татарстан совместно с Прокуратурой Республики Татарстан было установлено, что в сети Интернет в социальной сети «ВКонтакте» зарегистрирована интернет-группа под названием «Национал-большевики Татарстана».

За 2012 год в Республике Татарстан было вынесено 124 прокурорских предостережения, 2 предупреждения и 1 представление гражданам и юридическим лицам¹¹.

В 2013 году в Российской Федерации сохранилась тенденция снижения регистрации преступлений (в том числе наиболее опасных — убийства, причинения тяжкого вреда здоровью, разбойные нападения, грабежи, кражи, изнасилования). В то же время, к сожалению, увеличилась регистрация преступлений экстремистской направленности.

В России в 2013 г. на 3,8% возросло число зарегистрированных преступлений террористического характера (661 факт). Также увеличилось число террористических актов с 24 до 31 (+29,2%), 8 из которых было зарегистрировано на территории Республики Татарстан, 5 — в Республике Дагестан, 4 — в Нижегородской области¹².

В Республике Татарстан в 2013 году к административной ответственности за правонарушения экстремистской направленности привлечено 66 физических лиц (см. таблицу 1).

¹⁰ Состояние преступности и правопорядка в Республике Татарстан по итогам 2012 года. — Казань, 2013.

¹¹ Там же.

¹² Преступность и правонарушения (2009—2013). Статистический сборник. — М., 2014.

⁹ Состояние преступности и правопорядка в Республике Татарстан по итогам 2012 года. — Казань, 2013.

Таблица 1.

Статьи	по ст. 20.2 КоАП РФ	
	ч. 1	1
	ч. 2	16
	ч. 3	1
	ч. 5	11
	по ч. 1 ст. 20.3 КоАП РФ	30
по ст. 20.25 КоАП РФ	2	
по ст. 20.29 КоАП РФ	5	
по ч. 1 ст. 3.6 КоАП РТ	—	

В 2013 году в Татарстане было вынесено 122 прокурорское предостережение, 3 предупреждения, 1 представление и 1 протест гражданам и юридическим лицам.

В России в 2014 году зарегистрировано 1 127 преступлений террористического характера (+70,5%) и 1 024 преступления экстремистской направленности (+14,3%), выявлено 836 лиц, совершивших преступлений экстремистской направленности. В Крымском федеральном округе в 2014 году зарегистрировано 1 преступление террористического характера и 10 преступлений экстремистской направленности¹³.

В 2014 году МВД по Республике Татарстан продолжено проведение комплекса мероприятий по противодействию экстремизму и терроризму, своевременному предупреждению, выявлению и пресечению преступлений данной категории, перекрытию каналов финансирования экстремистских и террористических организаций, а также совершенствованию упреждающих форм и методов работы по данным направлениям¹⁴.

В Татарстане в 2014 году возбуждены уголовные дела по 52 преступлениям экстремистской направленности (2013 г. — 45) и 32 (2013 г. — 10) — террористического характера, в том числе: 16.04.2014 г. возбуждено уголовное дело по ч. 1, ч. 2 ст. 282.1 УК РФ (организация и участие в экстремистском сообществе) в отношении лидера и 5 участников экстремистского сообщества «KAZAN NAZI CREW», целью ко-

торого являлось совершение насильственных акций, притеснение и изгнание с территории г. Казани лиц неславянской внешности, а также противоборство движению «Антифа» и т.д.

Вынесены приговоры по 41 ранее возбужденному уголовному делу данной категории, к уголовной ответственности привлечено 53 человека (2013 г. — 22)¹⁵.

Следует отметить, что молодежь является большой социальной группой, имеющей специфические социальные и психологические черты, наличие которых определяется возрастными особенностями молодых людей и тем, что их социально-экономическое и общественно-политическое положение, их духовный мир находятся в состоянии становления.

В современной научной литературе к этой группе обычно относят людей в возрасте от 15 до 30 лет¹⁶. Молодежь, определяя свой жизненный путь, решает конфликтные ситуации, исходя из сопоставления возможных вариантов. Если учесть, что для молодого возраста характерными являются эмоциональная возбудимость, неумение сдерживаться, отсутствие навыков в разрешении даже несложных конфликтных ситуаций, то все указанное выше может привести к совершению девиации.

Проблема агрессивного и экстремистского поведения молодежи становится все более актуальной в условиях российской действительности. Элементы экстремистского поведения

¹³ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2014 года. — М., 2015.

¹⁴ Состояние преступности и правопорядка в Республике Татарстан по итогам 2014 года. — Казань, 2015. — С. 6.

¹⁵ Состояние преступности и правопорядка в Республике Татарстан по итогам 2014 года. — Казань, 2015. — С. 6.

¹⁶ Бааль Н.Б. Политический экстремизм молодежи как острейшая проблема современной России // Российский следователь. — 2007. — № 7. — С. 27.

молодежи формируются на фоне деформации социальной и культурной жизни общества. В перечень причин роста экстремистского поведения молодежи исследователи склонны включать следующие: социальное неравенство; желание самоутвердиться в мире взрослых; недостаточная социальная зрелость; недостаточный профессиональный и жизненный опыт, а, следовательно, и сравнительно невысокий (неопределенный, маргинальный) социальный статус¹⁷.

В настоящее время в сознании молодежи преобладают негативные оценки в отношении нынешнего состояния России. Современная молодежь проходит свое становление в очень сложных условиях ломки старых ценностей и складывания новых социальных отношений. Отсюда растерянность, пессимизм, неверие в будущее. Растут агрессивность, экстремизм, шовинизм и криминальность¹⁸. В связи с этим, такой аспект социологии молодежи, как изучение проблематики деятельности молодежных группировок экстремистской направленности, довольно актуален на сегодняшний день.

Причины усилившейся дестабилизации морально-правового поведения определенной части молодых людей ученые относят, прежде всего, к макроуровню данной проблемы, то есть социально-политическому и социально-экономическому аспектам. При этом можно сделать вывод, что при проведении реформ в нашей стране органы государственной власти не приняли должных мер для защиты молодого поколения от издержек и негативных последствий так называемого переходного периода.

Как правило, асоциальные (стоящие в стороне от основных общественных проблем) и антисоциальные (социально отрицательные) неформальные стихийные группы молодежи формируются под влиянием лидера. Лидерство среди современной молодежи зависит, к сожалению, не от культурного развития, а от опыта асоциального общения. Чаще всего лидерами этих групп становятся молодые люди, не нашедшие применения своим способностям в школе, колледже, вузе, трудовом коллективе, обладающие организационными, управленческими навыками. Как правило, лидер имеет сильную волю, твердый, решительный характер, богатый жизненный опыт, довольно часто подверженный

восприятию деформированных черт сознания и поведения.

Феномен образования экстремистских групп более характерен для крупных и сверхкрупных городов. Это обусловлено тем, что на достаточно ограниченной территории высокая концентрация социальных, экономических, нравственных, психологических и иных проблем. Многообразии возможных контактов вне семьи и учебных заведений, утрачивающих монополию на передачу значимой для молодежи информации, быстрота распространения моды на определенные формы поведения в сочетании со значительным объемом свободного времени — все это наряду со многими другими факторами изменения ситуации жизнедеятельности создает предпосылки для повышения значимости досуговой, а точнее, внеучебной самостоятельности как способа самореализации городской молодежи¹⁹.

Следует отметить, что причины, заставляющие приходить молодежь в различного рода экстремистские организации и объединения, весьма разнообразны и применительно к России сводятся к следующим:

1. Война в Чечне. Серьезной причиной, повлиявшей на всплеск молодежного экстремизма, прежде всего праворадикального и фашистского толка, можно считать войну в Чечне.

После войны и последовавшей за ней нестабильной и угрожающей ситуацией жители Кавказа начинают восприниматься в образе опасного врага, врага «с кавказским лицом», причем врага русских, православных, которым активно противостоят «упертые» исламисты-фанатики, использующие самые крайние меры. Не вдаваясь в причины и поводы конфликта, положившего начало этой войне, часть молодежи и подростков поняла и уяснила только одно — какая-то часть «кавказцев» убивает хороших русских парней, причем делает это безжалостно, жестоко и зло, не пренебрегая ничем, отказавшись от большинства моральных и этических запретов.

2. Усиление миграционных процессов. Еще одним фактором, обострившим крайне националистические настроения среди молодежи России, является усиление миграционных процессов, связанных с переселением больших

¹⁷ Бааль Н.Б. Политический экстремизм молодежи как острейшая проблема современной России // Российский следователь. — 2007. — № 7. — С. 27.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Лаушкин А.С. Криминологическая характеристика личности несовершеннолетнего преступника, отчужденного до совершения преступления от учёбы и трудовой занятости: материалы международной научно-практической конференции. — М., 2005. — С. 88, 89.

групп людей, в первую очередь из регионов Кавказа и Средней Азии²⁰.

Россию охватил невиданный спад и кризис всех отраслей производства. Как следствие этого в стране растет безработица. Огромное число людей, особенно молодежи, хотят, но не могут трудоустроиться, найти свое место в жизни. Зачастую люди остаются невостребованными и, естественно, их совсем не радует приход большого числа людей, которые будут выступать конкурентами на столь необходимые для них рабочие места. Но не этот фактор вызывает такое сильное раздражение. Часть приезжих, презрев низкооплачиваемый труд на предприятиях, стала заниматься деятельностью, четко регламентированной Уголовным кодексом как преступные действия. Они создают этнические преступные группировки, банды, сообщества, занимаются кражами, грабежами, совершают избиения, насилия, убийства, по большей части в отношении коренного населения.

3. Конфликты культур и этносов. Еще одна причина роста молодежного экстремизма — это усиление активности мусульманских экстремистов. Они начинают активно участвовать, зачастую настолько напористо и активно, что вызывают тревогу и опасения не только у православной, но и у атеистически настроенной части населения²¹.

4. Кризис культуры, морали и нравственности.

5. Недостаточное внимание государства к молодежным проблемам (отсутствие заботы о досуге молодежи, их полезном времяпровождении, ограниченное количество бесплатных творческих кружков, спортивных секций) предоставляет возможность экстремистским организациям для привлечения молодежи в свои ряды, в том числе и бесплатной возможностью для занятий в своих спортивных секциях.

Перенасыщенность рынка не самыми лучшими западными и американскими фильмами и низкопробной литературой стимулирует у молодежи жестокость, насилие и желание приносить их на практике.

Проекстремистские позиции отдельных представителей средств массовой информации²².

Представляет особый интерес точка зрения В.В. Лунеева, в отношении условий распространения экстремизма. По мнению автора, одним из условий распространения экстремизма является рост радикальных устремлений в связи с растущими противоречиями и конфликтами, а также тающими надеждами на их нормальное разрешение. Все это происходит на фоне увеличивающегося насилия и других факторов, провоцирующих экстремизм²³.

К числу таких факторов В.В. Лунеев относит следующие обстоятельства внутреннего и внешнего характера: систематическое обострение социальной напряженности; избыточная криминализация всех сфер жизни и деятельности; «чеченский фактор» с сепаратистскими, экстремистскими и террористическими тенденциями; «исламский фактор» и подрывная деятельность иностранных организаций; воинствующий национализм и псевдорелигиозная экстремистская идеология (ваххабизм); масштабный незаконный оборот оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ²⁴.

Также необходимо указать еще на ряд факторов, которые в совокупности вносят значительный вклад в существование молодежного политического экстремизма. Например, слабое или недостаточное внимание государства к молодежным проблемам. В первую очередь заниматься вопросами подрастающего поколения должны определенные государственные структуры, например Государственный комитет по делам молодежи, а также образовательные и культурные учреждения²⁵. Данные органы должны решать проблемы досуга, культурного развития, а также морально-нравственного воспитания современной молодежи.

Отсутствие заботы о досуге молодежи, о полезном времяпровождении, взимание платы за посещение дискотек, творческих кружков, спортивных секций порождает у молодежи

²⁰ Методические рекомендации по расследованию преступлений экстремистской направленности. — Казань, 2011.

²¹ Там же.

²² Демидов Ю.Н. Проблемы совершенствования борьбы с терроризмом и экстремизмом. Преступность и проблемы борьбы с ней. — М., 2007. — С. 212.

²³ Лунеев В.В. Криминология: учебник для бакалавров. — М., 2013. — С. 410.

²⁴ Там же.

²⁵ Методические рекомендации по расследованию преступлений экстремистской направленности. — Казань, 2011.

стремление самостоятельно заполнять свой досуг и часто толкает ее на путь хулиганства, вандализма, а также и политического экстремизма. Ведь экстремистские организации делают все возможное, чтобы привлечь в свои ряды как можно больше молодежи и подростков, используя при этом и желание подростков развлечься, чем-то заполнить свое свободное время.

Мы всецело поддерживаем данную точку зрения, так как подобный подход автора к перечислению факторов внутреннего и внешнего характера наиболее полно и содержательно отражает объективную реальность.

Например, РНЕ («Русское национальное единство»), помимо обычных способов вербовки, стремится привлекать молодежь и подростков, в том числе и возможностью бесплатных занятий в своих спортивных секциях и клубах. В этих спортивных секциях и клубах молодежь, помимо спортивных навыков, получает мощную идеологическую обработку неонацистской идеологией²⁶.

Серьезный вклад в развитие предпосылок экстремизма среди российской молодежи оказала наша так называемая массовая культура, когда распространяются скопированные не с лучших западных стандартов фильмы в жанре отечественной «чернухи», кровавые боевики и триллеры, а также телепередачи, стимулирующие у молодежи жестокость, насилие и желание его применения на практике. Посредством такого рода телепродукции снижается уровень духовности, нивелируются многие морально-нравственные категории, внедряются далеко не лучшие образцы западных ценностей: культ денег и грубой физической силы, понятие вседозволенности.

На книжный рынок России хлынул поток развлекательного «чтива» самой низкой литературной оценки²⁷.

Значительная часть молодежи, морально, духовно и умственно искалеченная массовой культурой, вырастает злой, бездуховной и жестокой, готовой к насилию. Такая молодежь потенциально опасна и готова применять это насилие в отношении окружающих.

Обычно молодые экстремисты склонны группироваться вокруг какой-либо «солидной» экстремистской организации или объединения.

Причем сначала молодой человек, пришедший в организацию такого рода, может и не являться экстремистом, он становится им постепенно, посредством участия в деятельности этой организации и постепенного усваивания ее идеологии. Иногда может происходить так называемое самозарождение молодежного экстремизма, когда относительно крупные политизированные молодежные группировки экстремистского толка возникают без участия взрослых экстремистов. Самым ярким примером самозарождения молодежных экстремистских группировок может служить возникновение молодежных организаций скинхедов, российских «бритоголовых» — молодых расистов неонацистского толка. По активности и массовости движение российских «бритоголовых» занимает лидирующее место среди неорганизованных групп экстремистски настроенной молодежи. В случае самозарождения молодежного экстремизма главным фактором его возникновения становится существование хорошо разработанной идеологии носящей привлекательный для молодежи характер²⁸.

Исследование сущности, видов, форм проявления экстремизма, в том числе и молодежного, также факторов, которые детерминируют экстремизм и благоприятствуют осуществлению молодежных экстремистских акций, имеет большое значение для деятельности органов государственной власти, особенно правоохранительных органов, по противодействию данному явлению в современных условиях [6].

Исходя из сведений, предоставленных МВД России, на сегодняшний день основными причинами возникновения экстремистских проявлений в молодежной среде являются:

Обострение социальной напряженности в молодежной среде (характеризуется комплексом социальных проблем, который включает в себя проблемы уровня и качества образования, «выживания» на рынке труда, социального неравенства населения, снижения авторитета правоохранительных органов);

Криминализация ряда сфер общественной жизни (в молодежной среде это выражается в широком вовлечении молодых людей в криминальные сферы бизнеса);

Изменение ценностных ориентаций (значительную опасность представляют зару-

²⁶ Там же.

²⁷ Методические рекомендации по расследованию преступлений экстремистской направленности. — Казань, 2011.

²⁸ Методические рекомендации по расследованию преступлений экстремистской направленности. — Казань, 2011.

бежные и религиозные организации и секты, насаждающие религиозный фанатизм и экстремизм, отрицание норм и конституционных обязанностей, а также чуждые российскому обществу ценности);

Рост национализма и сепаратизма (активная деятельность молодежных националистических группировок и движений, которые используются отдельными общественно-политическими силами для реализации своих целей);

Наличие незаконного оборота средств совершения экстремистских акций (некоторые молодежные экстремистские организации в противоправных целях занимаются изготовлением и хранением взрывных устройств, обучают обращению с огнестрельным и холодным оружием и т.п.);

Использование в деструктивных целях психологического фактора (агрессия, свойственная молодежной психологии, активно используется опытными лидерами экстремистских организаций для осуществления акций экстремистской направленности);

7. Использование сети Интернет в противоправных целях (обеспечивает радикальным общественным организациям доступ к широкой аудитории и пропаганде своей деятельности, возможность размещения подробной информации о своих целях и задачах, времени и месте встреч, планируемых акциях).

Видится необходимым выделить следующие группы детерминант преступной деятельности молодежи экстремистской направленности:

1) политические детерминанты, а именно:

— не достаточно эффективное применения норм законодательства Российской Федерации в сфере противодействия экстремизму;

2) социально-экономические детерминанты, включающие в себя:

— дезорганизацию общества, социально-экономические кризисы, продуцирующие падение жизненного уровня значительной части населения, неудовлетворенность своим социальным положением и, как следствие, принятие крайних мер для изменения сложившейся ситуации;

— активизацию миграционных процессов в отсутствие их достаточной правовой урегулированности и идеологической обеспеченности со стороны государства;

— мобильность городского населения и повышенную вариативность круга общения у городской молодежи;

3) социально-психологические детерминанты, а именно:

— высокая адаптивность подростков и молодежи к восприятию направлений моды, обусловленная возможностью получения более значительного и быстро сменяемого объема информации;

— негативная роль средств массовых коммуникаций в формировании определенного «образа» субкультуры, вызывающего искусственный интерес к носителям идеологии экстремистской направленности, дегуманизация и деморализация содержания источников информации;

4) культурно-воспитательные детерминанты:

— кризис семьи и образования как основных институтов социализации, социальный инфантилизм, неадаптированность в обществе, способствующие проявлениям экстремистского характера.

Итак, следует указать, что на сегодняшний день проблема борьбы с молодежным экстремизмом становится общегосударственной задачей, включающий в себя различные аспекты ее реализации.

К сожалению, в силу возрастной психологии молодежь наиболее подвержена манипулированию, а также весьма склонна к принятию протестных идей и настроений.

На сегодняшний день, энергия и стремления молодых людей нередко становятся предметом политических спекуляций исходя из чего молодежь наиболее привлекательна для вербовки во всевозможные группы и организации экстремистского толка.

Основными причинами появления и разрастания межнациональных конфликтов следует выделить серьезный спектр экономических, социальных, а также культурных факторов. Как правило, это резкие имущественные различия, интенсивные миграционные процессы, усиление этнического неравенства и конкуренции на рынке труда, разрушение системы социальных гарантий, кризис в духовной сфере. Обозначенные обстоятельства являются толчком к росту нетерпимости на национальной и религиозной почве в молодежной среде.

Литература:

1. Зацепин А.М. Криминологическая характеристика молодежного экстремизма как угрозы национальной безопасности / Здоровье нации и национальная безопасность: криминологические и правовые проблемы. Под редакцией профессора А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, — М., 2013. — С. 227. ISBN 978-5-87817-078-9
2. Залиханова Л.И. Преступления экстремистской направленности: уголовно-правовые и криминологические аспекты: учеб. пособие. — М.: Юрлитинформ, 2014. — С. 37. ISBN 978-5-4396-0752-5
3. Бикеев И.И. Экстремизм: междисциплинарное правовое исследование / И.И. Бикеев, А.Г. Никитин. — Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2011. — С. 54 — 93.
4. Евланова О.А., Коимшиди Г.Ф. Криминологические проблемы предупреждения преступности — некоторые результаты исследования / Мониторинг правоприменения. — № 3 (12). — М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2014. — С. 25 — 26. ISSN 2226-0692.
5. Щерблыккина И.В., Маков А.А. Совершенствование правового регулирования противодействия экстремистской деятельности с учетом особенностей криминологической ситуации / Криминологическая ситуация и реакция на нее. Под редакцией профессора А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, — М., 2014. — С. 94, 95. ISBN 978-5-87817-079-6
6. Экстремизм: социальные, правовые и криминологические проблемы / под ред. профессора А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, — М., 2010. — С. 14.

References:

1. Zatsepin A.M. Kriminologicheskaya characteristic of youth extremism as threats of national security / Health of the nation and national security: criminological and legal problems. Under edition of professor A.I. Dolgova. M., the Russian criminological association — M., 2013. — Page 227. ISBN 978-5-87817-078-9
2. Zalikhanova L.I. Crimes of an extremist orientation: criminal and legal and criminological aspects: studies. grant. — M.: Yurlitinform, 2014. — Page 37. ISBN 978-5-4396-0752-5
3. Bikeev I.I. Ekstremizm: interdisciplinary legal research / I.I. Bikeev, A.G. Nikitin. — Kazan: Publishing house «Knowledge» of Institute of economy, management and right, 2011. — Page 54 — 93.
4. Evlanova O.A., Koimshidi G.F. Criminological problems of the prevention of crime — some results right application research / Monitoring. — No. 3 (12). — M.: FBU NTsPI at the Ministry of Justice of the Russian Federation, 2014. — Page 25 — 26. ISSN 2226-0692.
5. Shchablykina I.V., Makov A.A. Improvement of legal regulation of counteraction of extremist activity taking into account features of a criminological situation / the Criminological situation and response to it. Under edition of professor A.I. Dolgova. M, the Russian criminological association — M., 2014. — Page 94, 95. ISBN 978-5-87817-079-6
6. Extremism: social, legal and criminological problems / under the editorship of professor A.I. Dolgova. M., the Russian criminological association — M., 2010. — Page 14.





Атагимова Эльмира Исамудиновна
кандидат юридических наук, г. Москва
E-mail: atagimova75@mail.ru

Макаренко Григорий Иванович
старший научный сотрудник, г. Москва
E-mail: monitorlaw@yandex.com



Правовое просвещение: проблемы и пути решения

В статье рассматриваются проблемы организационно-методического обеспечения повышения правовой культуры и правосознания граждан. Освещены наиболее значимые нормативные правовые акты в рассматриваемой области. Приводится имеющийся положительный опыт внедрения программ правового просвещения в стране, делается акцент на то, что назрела необходимость создания единой целостной системы (программы) правового непрерывного воспитания гражданина правового государства на современной технологической основе. Представлены предложения, которые могли бы повысить эффективность реализуемых в стране мероприятий по повышению уровня правовой грамотности и правового воспитания граждан и придать им Всероссийский статус, включив в программу правового непрерывного образования граждан России.

Ключевые слова: правовое просвещение, правовая культура, закон, уровень, сознание, дети, законность, нравственность, правопорядок, справедливость, программа, гражданин, население, бесплатная юридическая помощь, мероприятия.

На сегодняшний день понятие «правовое просвещение» законодательно не закреплено. Однако в юридической науке **правовое просвещение** понимается как целенаправленная и систематическая деятельность государства и общества по формированию и повышению правового сознания и правовой культуры в целях противодействия правовому нигилизму и обеспечения процесса духовного формирования личности, без которого нельзя обойтись, реализуя идею построения в России правового государства.

Развитие правового просвещения особенно актуально для молодых государств, к которым в правовом отношении относится Россия: практически философия права, законодательная база и правоприменение создается заново. Кстати, в советской концепции права понятие философии права отвергалось, и хотя в советский период нормативно-правовая база, законы были тщательно проработаны, правоприменение существенно расходилось с законодательной базой,

что и послужило, на наш взгляд, существенно укоренению правового нигилизма в нашем обществе.

Правовая культура – это исторически сложившаяся, обусловленная экономическим, политическим, социальным и духовным уровнем развития общества разновидность общечеловеческой культуры, которая материализуется в формировании, передаче, сохранении правовых ценностей, служащих ориентиром юридически значимого поведения, и представляет собой качественное состояние правовой системы, степень правового развития личности и общества¹.

Согласимся с мнением Л.А. Петручак, что именно правовая культура способствует реализации в обществе принципов законности и

¹ Концепция правового просвещения на период до 2020 года. Концепция подготовлена Общественным советом при Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае <http://www.pravo.khv.ru/>

правопорядка, созданию атмосферы, в которой каждый человек защищен от произвола и может свободно реализовать свои творческие способности и идеалы. Правовая культура в значительной степени является гарантом реального верховенства закона, фактором, способствующим высокой гражданской активности и ответственности граждан.

Правовое государство предполагает формирование социально развитой личности, которая понимает свои действительные интересы, знает свои права и обязанности, умеет защищать свои права законными средствами, уважает права и законные интересы других людей. Правильное воспитание каждой отдельной личности ведет к созданию культурного, социально активного и законопослушного общества.

В стране за последние годы произошла частичная утрата веры в справедливость и в действие закона, что непременно приводит и к утрате в человеке чувства необходимости следовать закону. Осознание этой проблемы как важнейшего препятствия на пути построения гражданского общества привели к принятию Президентом Российской Федерации (28.04.2011 № Пр-1168) Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Это первый основной документ, направленный на традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства, а также на формирование высокого уровня правовой культуры общества и личности, чтобы уважение к праву и закону стали личным убеждением каждого человека.

Основы на государственном уровне закрепляют приоритетные направления государственной политики в отношении всего населения России, каждого гражданина Российской Федерации, отдельных социальных групп, категорий лиц, уделяя особое внимание формированию правосознания подрастающего поколения.

Главная цель Основ – это создание единой системы качественного правового просвещения и юридического образования, для **формирования правового мышления подрастающего поколения, устойчивого уважения к закону, а также преодоление правового нигилизма и повышение уровня правовой культуры граждан.**

Другим важным документом в обеспечении права на правовое просвещение, стало принятие Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»². Закон № 324-ФЗ объединил в себе большинство вопросов, касающихся бесплатной юридической помощи. В нем в структурированной форме определены право на получение бесплатной юридической помощи, государственная политика и основные принципы в сфере обеспечения граждан бесплатной правовой помощью, виды бесплатной юридической помощи, а также субъекты, оказывающие такую помощь, и квалификационные требования к ним. Главная ценность Закона заключается в том, что его нормы расширили перечень групп граждан, нуждающихся в оказании бесплатной юридической помощи, по сравнению с ранее действующим законодательством, а также установили государственные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения³.

Но, следует констатировать, что в стране отсутствует единая система воспитания гражданина правового государства. Та воспитательная работа, которая ведется в рамках принятых нормативных документов, в целом по стране носит эпизодический и часто отчетно-показательный характер. Многие учёные и политики работают в данном направлении, предлагая различные варианты и выходы из сложившейся ситуации. Однако бесследно ликвидировать негативные особенности правосознания невозможно. Но, зная их причины и проанализировав их сущность, мы можем отыскать пути развития и повышения уровня нашей правовой культуры. И поэтому необходимо разработать стратегии целенаправ-

² Правовая культура современной России: теоретико-правовое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / Л.А. Петручак ; науч. конс. Т.Н. Радько. - М., 2012. - 54 с. - Библиогр. : с. 49 - 53. 37 ссылок // <http://law.edu.ru/>

³ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168)

ленного и наступательного противодействия деформациям правосознания повышения правовой культуры и правосознания граждан и предусмотреть в единой государственной программе непрерывного правового просвещения для реализации стратегии, а также оценки полученных результатов.

Начинать правовое воспитание граждан России следует с детских лет. Необходимо разработать и включить в образовательную программу учебные курсы, призванные содействовать нравственно-правовому, духовному и патриотическому развитию личности, в том числе привитию гражданам уважения к закону.

Данные программы обучения необходимо вводить в обязательные курсы общеобразовательных школ и профессиональных средних и высших учебных заведений с учетом конкретной специфики учреждения и возраста учащихся. В результате последовательного и методического воспитания личности, мы получим высоконравственную, духовно развитую личность, мотивированную к добросовестному исполнению должностных обязанностей. В обществе сформируется устойчивое уважение к закону.

Ведущая роль в решении этой проблемы принадлежит, конечно, системе образования. Стоит отметить и то, что в целом ряде образовательных учреждений успешно реализуются проекты в области правового и гражданского образования, связанные с формированием правового пространства в школе, созданием демократического уклада жизни, разработкой и реализацией социальных проектов, предполагающих правовое решение возникших проблемных ситуаций. Так, например, в Санкт-Петербурге существует хорошая школа гражданско-правового образования в общеобразовательных учреждениях, а именно Наталия Ильинична Элиасберг разработала программу «Петербургская модель гражданско-правового образования и воспитание гражданина России»⁴, данная программа в отличие от многих существующих в системе образования и воспитания программ носит комплексный характер. Она охватывает все этапы школьного образования с 1 по 11 классы, включая и внеурочную деятельность.

Имеющийся положительный опыт внедрения вышеупомянутой программы, говорит о том, что пора разработать единую целостную

систему правового непрерывного воспитания гражданина правового государства.

Создание в каждой школе целостной системы правового образования, охватывающей как учебный процесс, так и внеурочные формы работы с учащимися, позволит оказать содействие в создании правового пространства в образовательном учреждении. При этом стоит учитывать, что правовое просвещение и воспитание у разных возрастных групп населения требует индивидуального подхода.

В целях совершенствования работы в сфере правового просвещения населения необходимо проведение адресной работы с выделением целевых групп. Думается, что те предложения, которые представлены ниже, могли бы повысить эффективность реализуемых в стране мероприятий по повышению уровня правовой грамотности и правового воспитания граждан:

- ▶ с целью устранения разрозненности в подходах при реализации правового просвещения в субъектах Российской Федерации необходимо разработать единую Концепцию правового просвещения в Российской Федерации (дорожную карту), которая предусматривала бы единую целостную систему правового просвещения и воспитания гражданина России;
- ▶ необходимо разработать единую государственную программу непрерывного правового просвещения населения в России;
- ▶ для организации синхронности в реализуемых мероприятиях необходимо – День оказания правовой помощи детям 20 ноября сделать «Всероссийским днем оказания правовой помощи детям» и обозначить еще один день «Всероссийский день оказания бесплатной юридической помощи». Разработать единый порядок их проведения в России, придать предусмотренным мероприятиям статус обязательных для всех регионов закрепив в нормативном документе;
- ▶ в рамках Всероссийского дня оказания правовой помощи детям необходимо охватить все имеющиеся в России, как и среднеобразовательные учебные заведения, так и детские дома, интернаты, реабилитационные центры для оказания правовой поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, приемным семьям, а также колонии для несовершеннолетних; Решить эту проблему на всероссийском уровне сможет Министерство образования.
- ▶ в рамках Дня оказания бесплатной юридической помощи необходимо охватить все

⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015).

население России. Каждый гражданин Российской Федерации, имеющий право на бесплатную юридическую помощь согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», должны знать, что в этот день он сможет получить бесплатную правовую консультацию. Для информирования населения можно привлечь СМИ, органы местного самоуправления, разместить на телевидении социальную рекламу с информацией, о том, как и где можно получить правовую консультацию;

- в работе по развитию правовой грамотности, правовой культуры и правосознания населения необходимо организовать активное участие не только всех государственных органов, но и общественных объединений и движений, политических партий, профсоюзов, правозащитных организаций, уполномоченных по правам человека, общественных палат и других институтов гражданского общества закрепив роль каждого субъекта правового просвещения в единой государственной программе непрерывного правового просвещения населения в России;

Сложившаяся система правового просвещения населения посредством электронного ресурса не обеспечивает качественного информирования граждан об основных вопросах права, положениях Конституции Российской Федерации, требованиях федерального законодательства. Разработка эффективной модели проведения информационно-разъяснительной работы посредством электронного ресурса является необходимым.

Это возможно путем:

1. Создание информационного сайта с ведением рубрики «Правовое просвещение» в обязательном порядке не только государственными органами и органами местного самоуправления (стоит отметить, что многие государственные органы и органы местного самоуправления ведет успешно такую рубрику), но и иными организациями, которые задействованы в работе правового просвещения;
2. Создание отдельной странички на сайтах Минюста России и его территориальных органов, где будет присутствовать визуализированная отчетная информация от всех государственных органов и других институтов участвующих в правовом просвещении населения [1].
3. В рамках развития автоматизированной си-

стемы бесплатной юридической помощи [2] создать специализированный центр правового консультирования граждан.

Все вышеизложенные мероприятия – это возможность оказать реальную помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Стоит отметить, что для повышения уровня правовой культуры общества необходимо развивать и совершенствовать правовое воспитание и правовое обучение не только населения, но и государственных и муниципальных служащих, от которых в значительной мере зависит реальное обеспечение социальных прав человека и гражданина. В связи с отсутствием возможности объективно оценивать профессиональные качества и результатов профессиональной деятельности государственных служащих, желательно закрепить в нормативных-правовых актах минимальные квалификационные требования к юридической подготовке различных категорий государственных и муниципальных служащих.

В целях мотивирования к добросовестному исполнению своих должностных обязанностей, необходимо разработать курсы повышения квалификации, направленные на формирование правовой культуры личности, как развитие профессионально-этических качеств, неподкупность, профессиональная открытость; уважение к людям, надежность в служебно-деловых отношениях, такие как «Повышение уровня правовой культуры государственных и муниципальных служащих» [3]. Данные курсы должны быть обязательными для работников государственной и муниципальной службы и прежде чем принять на работу будущего сотрудника необходимо обязать пройти повышение квалификации.

Порою должностные лица являются невеждами в правовом отношении. Общество, видя безграмотность, коррупцию, уподобляется этим государственным служащим, а параллельное воздействие как на население в целом, так и на должностных лиц в частности может принести определенные положительные результаты.

И в заключении стоит отметить, что высокую эффективность правовой просветительской работы можно достигнуть только в том случае, когда она осуществляется с учетом специальных знаний касающихся понятия правового сознания и основой для нравственного воспитания будут нравственные нормы, традиции, моральные ценности, а для правового воспитания право и законы. Процесс формирования нравственно-правового воспитания молодого поко-

ления и привития поколению моральных ценностей образует неразрывную связь между собой и взаимосвязан с общим воспитанием. Моральные нормы формируются на протяжении всей жизни личности в процессе воспитания и образования, а также в процессе утверждения и развития взглядов и, в сущности, являются нормативным выражением таких взглядов. Следует обратить особое внимание на то, что, идейно-волевая позиция лица, его осознанная, целенаправленная способность противостоять неблагоприятным факторам и обстоятельствам – это главный сдерживающий фактор антиобщественного поведения. Если идейно-волевая позиция человека надежная, крепкая, то, как бы ни были сложны объективные фактические обстоятельства, как бы ни воздействовали на человека сложности и трудности социальной обстановки, конкретные конфликтные ситуации – это не отразится на его отношении к общественным ценностям, нормам и интересам общества, не приведет к антиобщественному поведению. Процесс внедрение системы возрождения в людском сознании морально-нравственных, идеологических ценностей чрезвычайно длителен по времени, но планомерность работы и систематичность ре-

ализуемых мероприятий, гарантирует стабильный и продолжительный результат. Правовоспитательная деятельность есть не что иное, как продолжение того сложного и многогранного процесса политического, нравственного, культурного воспитания, которое начинается на более ранних стадиях развития человека. Если мы попытаемся хотя бы поверхностно проследить этапы развития той части населения, которой принадлежит близкое и отдаленное будущее, то указанная взаимосвязь и соединение форм воспитания с точки зрения решения нашей проблемы особенно ярко проявятся на первых этапах. И поэтому необходимо систематизировать и целенаправить деятельность государства, его органов и их служащих, общественных объединений на формирование у молодого поколения уважительного отношения к закону, развития чувства ответственности, непримиримости к произволу, коррупции. Знание, духовность и нравственность нынешних и будущих молодых поколений, от которых зависит будущее России, пока еще в руках старшего поколения. Мы все должны помнить, каждый гражданин Российской Федерации может и обязан жить и работать, руководствуясь законом!

Литература

1. Сергин М.Ю., Горбачёва Е.В., Макаренко Г.И., Танимов О.В. Концепция развития научной деятельности федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» // Правовая информатика. 2013. № 2. С. 4-11.
2. Макаренко Г.И., Михалевич В.В. Дистанционное оказание юридических услуг населению через создание всероссийского бюро справедливости // Мониторинг правоприменения. 2012. № 4. С. 6-11.
3. Атагимова Э.И. Проблемы отрицательного влияния интернета на нравственное воспитание подростков в информационном пространстве и пути решения // Правовая информатика. 2013. № 1. С. 21-24.
4. Курова Н.Н., Вяткина Л.А. Оказание бесплатной юридической помощи в России: развитие института. Адвокат, 2014, N 8. // СПС КонсультантПлюс;

References

1. Sergin M.Iu., Gorbachyova E.V., Makarenko G.I., Tanimov O.V. Kontseptciia razvitiia nauchnoi` deiatel`nosti federal`nogo biudzhetnogo uchrezhdeniia «Nauchny`i` centr pravovoi` informacii pri Ministerstve iustitcii Rossii`skoi` Federacii» // Pravovaia informatika. 2013. № 2. S. 4-11.
2. Makarenko G.I., Mihalevich V.V. Distantcionnoe okazanie iuridicheskikh uslug naseleniiu cherez sozdanie vserossii`skogo biuro spravedlivosti // Monitoring pravoprimereniia. 2012. № 4. S. 6-11.
3. Atagimova E`.I. Problemy` otritcatel`nogo vliianiia interneta na nrvstvennoe vospitanie podrostkov v informacii`onnom prostranstve i puti resheniia // Pravovaia informatika. 2013. № 1. S. 21-24.
4. Kurova N.N., Viatkina L.A. Okazanie besplatnoi` iuridicheskoi` pomoshchi v Rossii: razvitie instituta. Advokat, 2014, N 8. // SPS Konsul`tantPlius;



О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2013 ГОД

Доклад Министерства Юстиции Российской Федерации

Уважаемые читатели, авторы, коллеги!

В очередной раз наш журнал, по обращению Министерства юстиции Российской Федерации, выполняет почетную роль публикатора ежегодного доклада о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее – Доклад) за плановый отчетный период – 2013 год, после его представления Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

В условиях обновляемой редакционной политики журнала, связанной с его представлением на включение в рекомендованный Высшей аттестационной комиссии перечень изданий, в которых публикуются результаты диссертационных исследований по праву, размещение Доклада представляется обоснованным по ряду обстоятельств. Во-первых, это отвечает обеспечению принципа взаимосвязи теории и эмпирики, поскольку журнал имеет формат научно–практического издания. Во-вторых, творческий коллектив издания – редакционные совет и коллегия, убеждены в необходимости его аффилированности с органами государственной власти, которые прямо или опосредованно реализуют задачи мониторинга правоприменения. К числу передовых и заинтересованных в выполнении таких задач, безусловно, можно отнести Государственную Думу Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации. Именно поэтому представительство указанных ветвей исполнительной и законодательной власти – деятельное, активное и партнерское, – нашло отражение в составе органов управления журналом. Тривиально, эту взаимосвязь можно выразить в формуле: Минюст России организует и осуществляет мониторинг правоприменения, парламент использует его результаты для корректировки законодательства. Между тем есть и третье обстоятельство, предопределяющее специальное назначение опубликования До-

клада для целей развития и журнала и правового института мониторинга правоприменения. Содержание Доклада охватывает наиболее широкий спектр общественных отношений, нуждающихся в качественном правовом регулировании, складывающихся в сферах: социальной политики, культуры, миграционной деятельности, налогового обеспечения, предпринимательства. Востребованное качество содержания правового регулирования в данном случае становится достижимо при учете мнения ученых, занятых исследованием этих сфер непосредственно. Принимая во внимание полиотраслевой формат журнала, который сосредоточен на трех отраслях современной науки – юриспруденция, экономика и социология, – возможным становится представительное участие в мониторинге правоприменения его субъектов из числа ученых в названных отраслях. В свою очередь, такое участие авторов журнала в государственных задачах совершенствования законодательства и его применения, представляет интерес для практиков, а именно – в связи с получением теоретически выверенных результатов анализа эмпирической фактуры Доклада. Нередко на страницах журнала возникает не задуманная оригинальность – в тех случаях, когда субъекты мониторинга правоприменения выступают одновременно авторами. В представленном номере этот случай отражен в публикациях воззрений наших уважаемых коллег – Владимира Николаевича Плигина, Михаила Евгеньевича Старшинова.

Можно ли описанное обоснование назвать оригинальным жанром научно-практического издания? Представляется, вполне да. Тем более, такой формат не изменяет уставных задач издания, и ни в коей мере не ограничивает его возможности быть и развиваться уже в течение более трех лет в соответствии с требованиями, предъявляемыми к научным периодическим журналам.

Главный редактор,
Доктор юридических наук, профессор, В.В. Астанин

ВВЕДЕНИЕ

В 2013 году федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечена реализация Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 “О мониторинге правоприменения в Российской Федерации” (далее — Указ № 657).

В целях организации мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее — мониторинг правоприменения) федеральными органами исполнительной власти принят 61 акт и органами государственной власти субъектов Российской Федерации — 126 актов, которыми регламентирован мониторинг правоприменения, осуществляемый ими на плановой и (или) постоянной основе. Наряду с этим органами государственной власти субъектов Российской Федерации принято 256 актов, предусматривающих осуществление данной деятельности в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с планом мониторинга правоприменения на 2013 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2012 г. № 1396—р (далее — план мониторинга).

Изучение правоприменительной практики осуществлялось с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации информации о применении нормативных правовых актов с учетом статистической информации, обращений граждан по вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами в исследуемой сфере правоотношений, вступивших в силу судебных актов, разъяснений Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также заключений экспертов и сведений, поступивших от научных, общественных или образовательных организаций.

Для получения и оценки информации о правоприменении привлекались институты гражданского общества и представители бизнес-сообщества.

Обобщенные данные о состоянии правоприменения оценивались в соответствии с методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694

(далее — методика), по установленным в ней показателям.

В настоящем докладе, сформированном в соответствии с планом мониторинга, отражена информация по всем показателям мониторинга, что позволяет системно оценить состояние правоприменения в рассмотренных отраслях законодательства Российской Федерации и сформулировать комплексные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

В течение 2013 года федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных принимались меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации или правоприменительной практике.

Сведения о принятых нормативных правовых актах, а также о проектах нормативных правовых актов отражают динамику развития законодательства Российской Федерации.

В настоящем докладе содержатся сформированные с учетом правоприменительной практики предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы, а также предложения, направленные на повышение эффективности противодействия коррупции в части уточнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, обеспечения прозрачности административных процедур и исключения юридико-лингвистической неопределенности в нормативных правовых актах.

МОНИТОРИНГ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с Указом № 657 Минюст России во взаимодействии Конституционным Судом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти осуществляет мониторинг правоприменения в целях выполнения

решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

С 1 января 1992 г. по 21 августа 2014 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 157 постановлений, в соответствии с которыми признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения федеральных законов и федеральному законодателю надлежит исходить из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе в 2013 г. — 23 решения, в первом полугодии 2014 г. — 12.

За период с 1992 года исполнено 123 постановления, в том числе в 2013 году — 25 (увеличение на 28 процентов по сравнению с 2012 годом); в первом полугодии 2014 года — 14.

По состоянию на 20 августа 2014 г. осуществляется работа по выполнению 34 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, из них по 25 постановлениям Правительством Российской Федерации внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) соответствующие законопроекты либо поддержаны законопроекты, разработанные иными субъектами права законодательной инициативы, и по 9 постановлениям федеральными органами исполнительной власти ведется работа по их реализации.

МОНИТОРИНГ ВЫПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В соответствии с Указом № 657 Минюстом России в 2013 году продолжено осуществление мониторинга правоприменения в целях выполнения постановлений Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд), в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

По состоянию на 21 августа 2014 г. в части совершенствования законодательства Российской Федерации выполнены 3 постановления Европейского Суда: от 27 марта 2008 г. по

делу “Штукатуров против Российской Федерации” (Shtukaturov v. Russia), жалоба № 44009/05 принят Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302—ФЗ “О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации”, предусматривающий институт частичной дееспособности), от 28 октября 2010 г. по делу “Борис Попов против Российской Федерации” (Boris Popov v. Russia), жалоба № 23284/04 (принят Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 304—ФЗ “О внесении изменений в Уголовно—исполнительный кодекс Российской Федерации”, направленный на защиту от произвольного вмешательства в право на уважение корреспонденции осужденных к лишению свободы), от 10 июня 2010 г. по делу “Захаркин против Российской Федерации” (Zakharkin v. Russia), жалоба № 1555/04 (принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 193—ФЗ “О внесении изменения в статью 18 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”, направленный на реализацию прав подозреваемых и обвиняемых на обращение в Европейский Суд). Кроме того, в порядке реализации запланированных мероприятий по выполнению “пилотного постановления” Европейского Суда от 10 января 2012 г. по делу “Ананьев и другие против Российской Федерации” (Ananyev and others v. Russia), жалобы № 42525/07 и № 60800/08, в настоящее время принято 5 федеральных законов, а также 3 подзаконных акта.

Мониторинг правоприменения выявил необходимость выполнения 9 постановлений Европейского Суда по конкретным делам, а также ряда постановлений Европейского Суда, объединенных в группу дел “Гарабаев против Российской Федерации” (Garabaev v. Russia) (нарушение прав граждан при решении вопроса об их выдаче по запросу иностранных государств для осуществления уголовного преследования) и группу дел “Тимофеев против Российской Федерации” (Timofeyev v. Russia) (с учетом “пилотного” постановления, вынесенного по делу “Герасимов и другие против Российской Федерации” (Gerasimov and other v. Russia) (чрезмерно длительное исполнение вступивших в силу судебных актов по обязательствам в натуральной форме и отсутствие эффективных национальных средств правовой защиты от соответствующих нарушений).

При этом по 6 постановлениям Европейского Суда (от 28 октября 2003 г. по делу “Ракевич против Российской Федерации” (Rakevich

v. Russia), жалоба № 58973/00, от 10 января 2012 г. по делу “Ананьев и другие против Российской Федерации” (Ananyev and others v. Russia), жалобы № 42525/07 и № 60800/08, от 22 марта 2012 г. по делу “Константин Маркин против Российской Федерации” (Konstantin Markin v. Russia), жалоба № 30078/06”, от 10 мая 2012 г. по делу “Путинцева против Российской Федерации” (Putintseva v. Russia), жалоба № 33498/04, от 14 марта 2013 г. по делу “Олейников против Российской Федерации” (Oleynikov v. Russia), жалоба № 36703/04, от 18 апреля 2013 г. по делу “Агеевы против Российской Федерации” (Ageyevy v. Russia), жалоба № 7075/10), а также по постановлениям, объединенным в группу дел “Тимофеев против Российской Федерации” (Timofeyev v. Russia) (с учетом “пилотного” постановления, вынесенного по делу “Герасимов и другие против Российской Федерации” (Gerasimov and other v. Russia), жалоба № 29920/05) и группу дел “Гарабаев против Российской Федерации” (Garabaev v. Russia), подготовлены и находятся на рассмотрении Государственной Думы проекты федеральных законов, разработанные с учетом выводов Европейского Суда, или проводится подготовка федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов Российской Федерации.

В целях исполнения 4 постановлений Европейского Суда предполагается организовать работу:

Минюста России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в рамках работы над проектом федерального закона “О внесении изменений в Уголовно—процессуальный кодекс Российской Федерации” (в части совершенствования процедур выдачи лиц по запросу иностранного государства для осуществления уголовного преследования и исполнения приговора) по представлению в Правительство Российской Федерации согласованных предложений о необходимости внесения в Уголовно—процессуальный кодекс Российской Федерации изменений, предусматривающих незамедлительное освобождение лица, заключенного под стражу на основании постановления прокурора в связи с поступлением запроса о его экстрадиции, в случае признания судом соответствующего постановления прокурора незаконным, направленных на реализацию постановления Европейского Суда от 19 февраля 2013 г. по делу “Ефимова против Российской Федерации” (Yefimova v. Russia),

жалоба № 39786/09, и определений Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2005 г. № 2—О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Абубекерова Рестема Исхаковича, Андреевой Алии Исхаковны и Андреева Юрия Николаевича на нарушение их конституционных прав положениями статей 29 и 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации”, от 17 июня 2013 г. № 1003—О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Синичкина Николая Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 24, 46, 47, 53, 58, 86, 125, 164, 168 и 270 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации”;

Минюста России во взаимодействии с Минфином России, а также с Верховным Судом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации по представлению в Правительство Российской Федерации согласованных предложений по вопросу о необходимости разработки проекта нормативного правового акта в целях реализации постановлений Европейского Суда от 13 декабря 2011 г. по делу «Васильев и Ковтун против Российской Федерации» (Vasilyev and Kovtun v. Russia), жалоба № 13703/04, и Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2001 г. № 1—П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В.Богданова, А.Б.Зернова, С.И.Кальянова и Н.В.Труханова в части установления оснований и порядка возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) суда (судьи);

ФМС России во взаимодействии с Минюстом России, МВД России, ФСБ России, ФССП России, а также с Генеральной прокуратурой Российской Федерации по представлению в Правительство Российской Федерации согласованных предложений о необходимости дополнения законодательства Российской Федерации положениями, регулирующими порядок установления, продления и приостановления сроков содержания в специализированных учреждениях лиц, в отношении которых вынесено постановление об административном выдворении (решение о депортации), направленных на реализацию постановления Европейского Суда от 18 апреля 2013 г. по делу «Азимов против Российской Федерации» (Azimov v. Russia), жалоба № 67474/11; Минздрава России во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Рос-

сийской Федерации по представлению в Правительство Российской Федерации согласованных предложений о необходимости совершенствования порядка истребования прокурором конфиденциальной медицинской документации, предусматривающего возможность получения добровольного согласия гражданина на истребование касающихся его медицинских сведений и обжалования соответствующих действий органов прокуратуры до представления документов в распоряжение прокурора, направленных на реализацию постановления Европейского Суда от 6 июня 2013 г. по делу «Авилкина и другие против Российской Федерации» (Avilkina and others v. Russia), жалоба № 1585/09.

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ПО ОТРАСЛЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате осуществления мониторинга правоприменения установлено, что во исполнение федеральных законов в большинстве случаев приняты указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также иных органов, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В 2013 году и первом полугодии 2014 года по результатам изучения правоприменительной практики оперативно разрабатывались проекты нормативных правовых актов в целях совершенствования законодательства Российской Федерации или правоприменительной практики.

По состоянию на 21 августа 2014 г. принято 279 нормативных правовых актов Российской Федерации. Наиболее динамично развивалось законодательство Российской Федерации в сфере миграционной деятельности, государственного оборонного заказа, градостроительства, а также налоговое законодательство.

Кроме того, разработан 41 проект нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

Поступление на службу в органы внутренних дел, ее прохождение и прекращение, а также определение правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел и предоставление ему социальных гарантий.

В соответствии с пунктом 1 плана мониторинга МВД России, Минфином России и

Минтрудом России проведен мониторинг правоприменения практики в сфере действия федеральных законов от 30 ноября 2011 г. № 342—ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 342), от 19 июля 2011 г. № 247—ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 247), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 5 федеральных законов.

В 2013 году издан 31 подзаконный нормативный правовой акт, необходимость принятия которых связана с реализацией Федерального закона № 342.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 1 положение Федерального закона № 342.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 342 выявлена необходимость корректировки его положений.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в состав материалов, помещаемых в личные дела сотрудников органов внутренних дел (далее — сотрудники), входят документы, содержащие информацию ограниченного доступа. В целях обеспечения конфиденциальности этой информации, а также охраны прав и интересов иных лиц необходимо путем внесения изменений в статью 11 Федерального закона № 342 предусмотреть право федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (далее — федеральный орган) устанавливать порядок и условия ознакомления с материалами личного дела.

В Федеральном законе № 342 не регламентирован вопрос наставничества в системе органов внутренних дел. Принимая во внимание, что во исполнение Указа Президента Рос-

сийской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” планируется внедрить институт наставничества на государственной гражданской службе как новый принцип кадровой политики, с учетом отсутствия федерального закона о правоохранительной службе предлагается внести в Федеральный закон № 342 изменения, предусматривающие осуществление организации наставничества в органах внутренних дел в порядке, установленном федеральным органом.

В настоящее время сроки временного исполнения обязанностей по вакантной должности, установленные Федеральным законом № 342, допускают возможность временно исполнять обязанности по вакантной должности без каких-либо ограничений по времени (более одного года). Как показал анализ правоприменительной практики, это значительно снижает мотивацию сотрудников, временно исполняющих обязанности по вакантным должностям, добросовестно выполнять служебные задачи, порождает у них чувство неуверенности и безответственности. Для устранения выявленной проблемы предлагается законодательно ограничить продолжительность временного исполнения обязанностей по вакантной должности одним годом.

Положения части 4 статьи 37 Федерального закона № 342 предусматривают возможность зачисления сотрудника по окончании приостановления службы только в распоряжение федерального органа. Представляется целесообразным внести в статью 37 Федерального закона № 342 изменения, предусматривающие возможность зачисления сотрудника в распоряжение подразделения или территориального органа федерального органа.

При изучении практики применения Федерального закона № 342 по показателю коллизии норм права (подпункт “з” пункта 8 методики) выявлен ряд проблем, требующих законодательного решения.

Так, пункт 8 части 1 статьи 28 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3—ФЗ “О полиции” предусматривает право сотрудника на ознакомление с отзывами о его служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, с материалами личного дела, а также на помещение в личное дело его письменных объяснений и других документов и материалов.

Вместе с тем в Федеральном законе № 342 право сотрудника на ознакомление с

материалами личного дела не предусмотрено (пункт 8 части 1 статьи 11). В целях устранения коллизии предлагается внести в Федеральный закон № 342 изменения в части установления права сотрудников с материалами личного дела.

Перечень периодов, включаемых в стаж службы (выслугу лет) для назначения пенсии, указанный в статье 38 Федерального закона № 342, не в полной мере корреспондируется с положениями статьи 18 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468—I “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей”.

В частности, в перечень, установленный Федеральным законом № 342, не вошли периоды пребывания в плену, если пленение не было добровольным и военнослужащий, находясь в плену, не совершил преступления против Родины, а также периоды отбывания наказания и содержания под стражей военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности или репрессированных и впоследствии реабилитированных. Такое несоответствие влечет нарушение прав и законных интересов граждан при назначении пенсии. В связи с этим планируется дополнить статью 38 Федерального закона № 342 положениями, предусматривающими необходимые гарантии для сотрудников.

Из содержания пункта 3 части 4 статьи 68 Федерального закона № 342 следует, что в случае самоубийства, или покушения на самоубийство, или иного умышленного причинения сотрудником вреда своему здоровью федеральный орган проводит служебную проверку. Вместе с тем частью 1 статьи 52 Федерального закона № 342 не предусмотрено проведение служебной проверки по указанным обстоятельствам. В целях устранения данной коллизии предлагается в пункте 3 части 4 статьи 68 Федерального закона № 342 слово “служебной” исключить.

Исходя из результатов анализа практики проведения служебных проверок и учитывая значительную удаленность ряда территориальных органов и подразделений федерального органа, предлагается в целях обеспечения всестороннего анализа материалов служебной проверки и повышения качества проверочной работы предусмотреть возможность продления срока

служебной проверки по решению руководителя федерального органа или уполномоченного руководителя, указанного в пункте 5 статьи 1 Федерального закона № 342, на срок, не превышающий 30 дней (часть 4 статьи 52 Федерального закона № 342).

При анализе правоприменительной практики по показателю наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения (подпункт “а” пункта 10 методики), установлено, что одной из мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов является принуждение сотрудника к отказу от выгоды (пункт 6 статьи 71 Федерального закона № 342). Однако в законодательстве Российской Федерации отсутствует определение термина “принуждение к отказу от выгоды”, в связи с чем данная норма не может применяться на практике. Кроме того, статья 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ “О противодействии коррупции” при урегулировании конфликта интересов на государственной и муниципальной службе предусматривает отказ от выгоды, а не принуждение к отказу. Для устранения выявленного противоречия необходимо исключить слово “принуждение” из статьи 71 Федерального закона № 342.

При проведении мониторинга правоприменения в указанной сфере также выявлено наличие ошибок юридико-технического характера (подпункт “и” пункта 8 методики).

Частью 13 статьи 33 Федерального закона № 342 определен перечень рекомендаций, принимаемых аттестационной комиссией по результатам аттестации сотрудника. В целях приведения в соответствие с этой нормой положения части 16 статьи 33 Федерального закона № 342 полномочия руководителя федерального органа следует дополнить возможностью принятия решения о соответствии сотрудника замещаемой должности.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 247 выявлена необходимость корректировки его положений.

В соответствии с Федеральным законом № 247 выплаты ежемесячного пособия на содержание детей и ежегодного пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детей, осуществляемые членам семей сотрудников, по-

гибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученного в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел, пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей, осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (пункты 2 и 3 части 1 статьи 12).

На практике выплата указанных пособий осуществляется на основании постановлений Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 481 “О ежемесячном пособии детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях)» и от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей, а также отдельным категориям граждан, уволенных с военной службы», которыми помимо порядка выплаты пособий утверждены также их размеры.

В связи с этим планируется дополнить статью 12 Федерального закона № 247 положениями, наделяющими Правительство Российской Федерации полномочиями по установлению размеров указанных пособий.

Подготовку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования отдельных вопросов прохождения службы в органах внутренних дел, а также правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел и предоставления ему социальных гарантий) планируется поручить МВД России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным

пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ДОБРОВОЛЬНАЯ ПОЖАРНАЯ ОХРАНА

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга МЧС России, Ростехнадзором, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики в сфере действия Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100—ФЗ «О добровольной пожарной охране» (далее — Федеральный закон № 100), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят 1 федеральный закон.

В 2013 году издан 1 подзаконный нормативный правовой акт, необходимость принятия которого связана с реализацией положений Федерального закона № 100.

При изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 1 положение Федерального закона № 100.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена необходимость корректировки положений Федерального закона № 100.

В настоящее время отсутствуют правовые условия поддержки некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на предупреждение и (или) тушение пожаров.

В целях создания благоприятных условий для формирования добровольных объединений граждан в данной сфере Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 448418-6 «О внесении изменения в статью 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях», относящей к одному из видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

Реализация данного проекта федерального закона позволит активизировать работу по пожарной безопасности в населенных пунктах и на большинстве предприятий, расположенных на территории Российской Федерации.

В ходе изучения материалов мониторинга правоприменительной практики установлено, что в настоящее время Федеральный закон № 100 не устанавливает для добровольной пожарной команды или дружины задач по профилактике пожаров и по проведению аварийно-спасательных работ, не регламентирует требования охраны труда для добровольцев или волонтеров, устанавливает необходимость прохождения дополнительных юридических процедур, связанных с государственной регистрацией общественных организаций пожарной охраны, ограничивает круг лиц, которые могут стать добровольными пожарными в объектовой добровольной пожарной команде или дружине.

В целях совершенствования деятельности добровольной пожарной охраны, стимулирования участия граждан в деятельности добровольной пожарной охраны, устранения выявленных пробелов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений МЧС России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольной пожарной охране».

Проект федерального закона устанавливает задачи добровольных пожарных дружин и команд по участию в профилактике пожаров и задачи добровольных пожарных команд по участию в проведении аварийно-спасательных работ, относит выполнение требований охраны труда к одному из принципов деятельности добровольной пожарной охраны, дает определение понятия участия в тушении пожара и проведении аварийно-спасательных работ, исключает обязательную государственную регистрацию общественных организаций пожарной охраны и территориальных подразделений добровольной пожарной охраны, расширяет круг лиц, которые могут быть добровольными пожарными. Принятие данного федерального закона позволит повысить эффективность правового регулирования создания и деятельности добровольной пожарной охраны, разграничить участие в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, осуществляемое добровольной пожарной охраной, и руководство тушением пожаров, упростить процедуру создания общественных объединений пожарной охраны.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБОРОННЫЙ ЗАКАЗ

В соответствии с пунктом 3 плана мониторинга Минобороны России, Минпромторгом России, Минфином России, Минэкономразвития России и Рособоронпоставкой проведен мониторинг правоприменения в сфере государственного оборонного заказа в пределах действия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Федеральный закон № 275), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона.

В 2013 году издано 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 275.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 1 положение Федерального закона № 275.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ЗАЩИТА ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ПОСЛЕДСТВИЙ ПОТРЕБЛЕНИЯ ТАБАКА

В соответствии с пунктом 4 плана мониторинга Минздравом России, Минрегионом России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (далее — Указ

№ 598), Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 — 2015 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1563-р, а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона.

В 2013 году издано 5 подзаконных нормативных правовых актов.

В рамках реализации Указа № 598 в целях охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака принят Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее — Федеральный закон № 15).

Федеральным законом № 15 определены основные направления развития законодательства Российской Федерации, регулирующего указанные вопросы, позволяющие формировать государственную политику в данной области, в том числе разграничены полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, установлены основные принципы охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, права и обязанности граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в данной сфере. Определен исчерпывающий перечень мер, направленных на предупреждение возникновения заболеваний, связанных с воздействием окружающего табачного дыма и потреблением табака, сокращение потребления табака, включая запрет на курение на отдельных территориях, в помещениях и на объектах, а также запрет рекламы и стимулирования продажи табака, ограничения продажи табака.

Кроме того, Федеральным законом от 21 октября 2013 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья граждан

от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака” ужесточена административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

При рассмотрении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 6 положений Федерального закона № 15.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

МЕДИЦИНСКАЯ РЕАБИЛИТАЦИЯ И САНАТОРНО-КУРОРТНОЕ ЛЕЧЕНИЕ

В соответствии с пунктом 5 плана мониторинга Минздравом России, Минфином России, Росздравнадзором, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323—ФЗ “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 323), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 3 федеральных закона.

В 2013 году издано 14 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 323.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 1 положение Федерального закона № 323.

В соответствии с частью 5 статьи 40 Федерального закона № 323 в целях реализации

права граждан на получение медицинской реабилитации приказом Минздрава России от 29 декабря 2012 г. № 1705н «О порядке организации медицинской реабилитации» (зарегистрирован Минюстом России 22 февраля 2013 г., № 27276) регламентированы вопросы организации медицинской реабилитации населения на основе комплексного применения природных лечебных факторов, лекарственной, немедикаментозной терапии и других методов.

Однако до настоящего времени не утверждены порядок организации санаторно-курортного лечения, а также перечень медицинских показаний и противопоказаний для медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, необходимость принятия которых предусмотрена частью 5 статьи 40 Федерального закона № 323. Минздравом России разработан соответствующий проект нормативного правового акта, принятие которого обеспечит правовое регулирование оказания гражданам медицинской помощи медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов, в том числе в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах.

В целях обеспечения единообразного порядка установления и изменения разрешенного использования земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, совершенствования системы планирования и зонирования территорий, разграничения полномочий Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области использования и охраны природных лечебных ресурсов, а также формирования курортного фонда Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 555658—6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ИНВАЛИДОВ

В соответствии с пунктом 6 плана мониторинга Минтрудом России, Минфином России и Минрегионом России, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181—ФЗ “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 181), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 8 федеральных законов.

В 2013 году издано 7 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 181.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 2 положения Федерального закона № 181.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы социальной защиты инвалидов в части создания единой и взаимосвязанной системы полномочий, функций органов государственной власти и порядка содействия инвалидам в реализации общегражданских прав, и приведения его в соответствие с положениями Конвенции о правах инвалидов, ратифицированной Федеральным законом от 3 мая 2012 г. № 46—ФЗ “О ратификации Конвенции о правах инвалидов”, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 480719—6 “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов”, направленный на имплементацию положений указанной Конвенции в законодательство Российской Федерации.

С учетом информации о проблемах правоприменения в части отсутствия в законодательстве Российской Федерации норм, устанавливающих для инвалидов по зрению возмож-

ность факсимильного воспроизведения подписи на документах при осуществлении их кассового обслуживания, принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 267—ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, предусматривающий право инвалидов по зрению проставлять в документах вместо собственноручной подписи ее факсимильное воспроизведение.

В ходе анализа правоприменительной практики было установлено несоответствие приказа Минздравсоцразвития России от 28 июля 2011 г. № 823н “Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, в целях определения размера компенсации за технические средства реабилитации (изделия), приобретенные инвалидами (ветеранами) за собственный счет, и (или) оплаченные за счет собственных средств услуги по их ремонту” (зарегистрирован Минюстом России 28 сентября 2011 г., № 21907) распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 2347—р в части отсутствия в этом приказе отдельных типов изделий, предоставляемых инвалидам.

В целях приведения указанного приказа в соответствие с законодательством Российской Федерации Минтрудом России издан приказ от 24 мая 2013 г. № 214н “Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 2347—р” (зарегистрирован Минюстом России 20 июня 2013 г., № 28858).

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

В соответствии с пунктом 7 плана мониторинга Минкультуры России, Минрегионом России, Росимуществом и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мо-

мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73—ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 73) и Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54—ФЗ “О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 54), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 3 федеральных закона.

В 2013 году издано 10 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 73 и Федерального закона № 54.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 3 положения Федерального закона № 73 и 1 положение Федерального закона № 54.

При анализе положений Федерального закона № 73 по показателю несоответствия нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации (подпункт “д” пункта 8 методики) установлено следующее.

Российская Федерация, являясь государством — участником Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595—XI “О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия” (далее — Конвенция), обязана выполнять международные обязательства по реализации положений Конвенции по обеспечению сохранности объектов всемирного культурного наследия, предусмотрев на законодательном уровне приоритетный порядок их включения в федеральные и региональные целевые программы сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. В целях обеспечения выполнения требований международных договоров Российской Федерации в части формирования меха-

низма управления объектами всемирного культурного наследия Минкультуры России разработан проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”.

В ходе изучения практики применения Федерального закона № 73 (подпункт “ж” пункта 8 методики) выявлено отсутствие запрета размещения рекламы на объектах культурного наследия. В настоящее время предусмотрено только ограничение размещения наружной рекламы на территориях объектов культурного наследия. Размещение рекламных конструкций на объектах культурного наследия и их территориях приводит к изменению их облика. Федеральным законом № 73 установлено требование обеспечения неизменности облика и интерьера объекта культурного наследия (статья 52). В связи с этим Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 512122—6 “О внесении изменений в статью 19 Федерального закона “О рекламе” и Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, предусматривающий запрет на размещение наружной рекламы на объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации.

С учетом поступавших материалов о выявленных нарушениях правового режима использования земельных участков в границах территорий музеев-заповедников, в границах зон охраны объектов культурного наследия Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 528435—6 “О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” (в части установления обязанности внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о территориях объектов культурного наследия). Положения законопроекта направлены на совершенствование механизма учета сведений о зонах с особыми условиями использования территорий и территориях объектов культурного наследия, а также на обеспечение заинтересованных лиц информацией о правовых режимах использования земельных участков.

При анализе правоприменительной практики выявлена системная проблема в сфере формирования Музейного фонда в части отсутствия единых правил учета и хранения музейных предметов, коллекций в связи с отсутствием у Минкультуры России полномочий на разработку проектов нормативных правовых актов, регламентирующих данные вопросы. В настоящее время указанные правоотношения регулируются в том числе законодательством СССР. В целях совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего данные вопросы, Минкультуры России разработан проект федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О Музейном фонде в Российской Федерации и музеях в Российской Федерации”, предусмотрена также инкорпорация постановления Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 “Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры” и приказа Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 “Об утверждении “Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры” в законодательство Российской Федерации в рамках исполнения распоряжения Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158—рп “Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации”.

Не урегулированы вопросы по сохранности объектов культурного наследия при сделках с объектами культурного наследия, отсутствуют действенные меры по компенсации добросовестным собственникам объектов культурного наследия средств, направляемых ими на реставрацию. Также не предусмотрены нормы по сохранению неразрывной связи объекта культурного наследия и земельного участка, в пределах которого располагается данный объект.

На решение указанных проблем направлен принятый Государственной Думой Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и в отдельные законодательные акты Российской Федерации”. Данным Федеральным законом определяются порядок применения санкций в отношении соб-

ственника (пользователя) объекта культурного наследия в случае несоблюдения установленных ограничений или совершения действий, угрожающих его сохранности, а также условия доступа к объекту культурного наследия, когда собственник или пользователь устанавливает их по согласованию с органами охраны объектов культурного наследия. В настоящее время в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 9 июля 2014 г. № 305—СФ Государственной Думе предложено создать согласительную комиссию в целях урегулирования разногласий по указанному Федеральному закону.

Отсутствует методика определения оценки вреда, причиненного объекту культурного наследия, что на практике затрудняет доказывание вреда, причиненного пользователем памятникам истории и культуры. В связи с этим планируется организовать работу Минкультуры России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти по подготовке проекта нормативного правового акта, регламентирующего оценку вреда, причиненного объекту культурного наследия.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ТУРИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В соответствии с пунктом 8 плана мониторинга Минкультуры России, МИДом России, Минтрансом России, Ростуризмом, Роспотребнадзором и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132—ФЗ “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 132), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона.

В 2013 году издано 12 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 132.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 7 положений Федерального закона № 132.

С учетом анализа правоприменительной практики федеральными органами исполнительной власти разработано 8 проектов федеральных законов, направленных на совершенствование правового регулирования туристской деятельности, в том числе на установление возможности безвизового въезда и пребывания в Российской Федерации без виз в течение 72 часов для отдельных категорий иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на воздушных судах через аэропорты, открытые для международного пассажирского сообщения, и на спортивных парусных и прогулочных судах через определенные пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Также предусматривается упрощение процедуры оформления виз иностранным гражданам, желающим посетить Российскую Федерацию в туристических или иных целях, увеличение срока действия отдельных видов виз, усиление юридической ответственности туроператоров, совершенствование системы классификации средств размещения в Российской Федерации, введение обязательного страхования граждан, выезжающих за рубеж, и установление страхового возмещения, достаточного для покрытия расходов на медико-транспортную эвакуацию из-за рубежа, расширение способов реализации туристского продукта в рамках электронной коммерции и решение проблем, связанных с ликвидацией объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Анализ законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере правоотношений показал, что на сегодняшний день в Федеральном законе № 132 отсутствует четкое разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам туризма и туристской деятельности.

При этом Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации” (подпункт 30¹ пункта 2 статьи 26³) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится создание благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации. Органам местного самоуправления также предоставлено право на создание условий для развития туризма (пункт 9 части 1 статьи 14¹, пункт 8 части 1 статьи 15¹, пункт 9 части 1 и пункт 3 части 1¹ статьи 16¹ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В целях упорядочения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области государственного регулирования туристской деятельности парламентариями разработан проект федерального закона № 612877–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Вместе с тем, учитывая, что Федеральный закон № 132 был принят почти 20 лет назад, многие его нормы устарели и не соответствуют современным социально-экономическим условиям развития общества, а также смежному законодательству Российской Федерации. В частности, нормы Федерального закона № 132 о страховании ответственности туроператора требуют приведения в соответствие с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015–1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

На сегодняшний день национальный туристский рынок является неотъемлемой частью мировой (глобальной) системы туризма. При этом Федеральный закон № 132 определяет понятие «туризм» как временные выезды (путешествия) граждан, в то время как в международном праве под туризмом понимается сложный межотраслевой комплекс («сфера туризма»), являющийся одним из приоритетов социально-экономической, эколого-культурной политики государства.

Таким образом, назрела необходимость комплексного приведения законодательства Рос-

сийской Федерации в сфере туристской деятельности в соответствии с международно-правовыми нормами, правилами и стандартами, в частности следует установить правовые основы создания благоприятных условий для развития туристской индустрии, а также внутреннего и въездного туризма, существенно пересмотреть понятийный аппарат, установленный Федеральным законом № 132, четко разграничить полномочия между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам регулирования туризма и туристской деятельности.

Кроме того, реализация государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317, Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941–р, а также изменений, внесенных в федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644, требуют совершенствования законодательства о туристской деятельности.

В связи с этим целесообразно организовать разработку нового федерального закона о туризме.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с пунктом 9 плана мониторинга Минстроем России, Минрегионом России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 15 федеральных законов.

В 2013 году издано 13 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Градостроительного кодекса.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения в данной сфере правоотношений по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 8 положений Градостроительного кодекса.

При изучении указанных материалов по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) выявлена необходимость корректировки положений Градостроительного кодекса.

В соответствии с Градостроительным кодексом документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии ими решений, связанных со строительством и развитием территории, и должны обеспечивать создание безопасных и благоприятных условий при осуществлении градостроительной деятельности. Вместе с этим в настоящий момент отсутствуют правовые основания для разработки программ развития транспортной и социальной инфраструктуры в муниципальных образованиях, а также полномочия органов местного самоуправления поселений и городских округов по регулированию указанных вопросов.

В целях устранения выявленных проблем, а также в целях обеспечения доступности объектов транспортной и социальной инфраструктур для населения при застройке территорий муниципальных образований Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 469735–6 “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части разработки программ развития транспортной и социальной инфраструктуры”.

В ходе проведения мониторинга правоприменения установлены несогласованность в правовом регулировании отдельных вопро-

сов подготовки документов территориального планирования и документации по планировке территории, отсутствие единого понятийного аппарата. Кроме того, не урегулирован вопрос обязательного использования результатов инженерных изысканий при подготовке документации по планировке территории, в связи с чем в настоящее время при разработке такой документации не учитываются природные условия и факторы техногенного воздействия, имеющие существенное значение для обоснования решения о застройке территории, в том числе и для обеспечения безопасного размещения объектов.

На решение указанной проблемы направлен разработанный Минрегионом России проект федерального закона “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории”.

Градостроительным законодательством Российской Федерации предусмотрены создание и ведение электронных информационных систем на муниципальном и федеральном уровне, но на данный момент отсутствуют правовые механизмы, позволяющие обеспечить реализацию указанных функций. В связи с этим в целях формирования комплексной системы информационного взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти Минрегионом России подготовлен с учетом материалов правоприменительной практики проект федерального закона “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности”.

При анализе информации, поступившей в ходе мониторинга правоприменения, выявлено отсутствие возможности внесения в документы территориального планирования изменений, затрагивающих отдельную область градостроительной деятельности, в связи с чем при необходимости внесения изменений, связанных с размещением объектов регионального или местного значения, относимых, например, к области энергетики, субъекты градостроительной деятельности вынуждены подготавливать схему территориального планирования (или генеральный план) в полном объеме, что требует временных затрат и значительных расходов бюджетных средств.

В связи с этим планируется организовать работу Минрегиона России по подготовке проекта федерального закона “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации”, направленного на совершенствование процедуры внесения изменений в документы территориального планирования, в котором будет предусмотрена возможность внесения изменения только в ту часть документов территориального планирования, которую необходимо актуализировать.

В ходе осуществления мониторинга правоприменения установлено отсутствие четких критериев разграничения временных построек и объектов капитального строительства, а также регламентации полномочий по установлению таких критериев. В целях устранения выявленных пробелов Минстроем России разработан проект федерального закона “О внесении изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации”, устанавливающего полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности по утверждению критериев отнесения объектов к временным постройкам.

Анализ информации бизнес—сообщества о проблемах правоприменения (подпункт “с” пункта 8 методики), влияющих на активность предложений на рынке недвижимости, выявил наличие административных барьеров, являющихся следствием излишне регламентированной и чрезвычайно громоздкой системы получения исходно—разрешительной документации на осуществление строительства.

С учетом изложенного и по результатам изучения предложений, поступивших от предпринимательских структур, Минстроем России разработан проект федерального закона “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации”, устанавливающего перечень отдельных видов подготовительных работ, которые могут выполняться застройщиком до получения разрешения на строительство. Предлагаемые изменения позволят существенно сократить сроки начала строительства, создать условия для повышения предпринимательской активности в области строительства.

Действующий в настоящее время перечень документов, необходимых для проведения проверки сметной стоимости объектов капитального строительства, определенный пунктом 8 Положения о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строитель-

ство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета», чрезмерен и не совершен с точки зрения фактического применения.

Так, не урегулированы порядок представления документов и вопрос их систематизации и унификации по видам.

В связи с этим Минстроем России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета», которым предусматривается сокращение количества представляемых застройщиком документов и детализируется порядок их представления.

При проведении мониторинга правоприменения в указанной сфере выявлено наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего и специального характера, регулирующими однородные отношения (подпункт «а» пункта 10 методики).

В соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса проект организации строительства объекта капитального строительства входит в перечень документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство. Однако согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» разработка проекта организации строительства необходима только для объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично за счет средств соответствующих бюджетов.

С учетом изложенного планируется организовать работу Минстроя России по разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», предусматривающего установление обязанности по разработке проек-

та организации строительства объекта капитального строительства независимо от источников его финансирования.

В соответствии с Градостроительным кодексом заключение о результатах публичных слушаний проектов генеральных планов территорий публикуется в обязательном порядке. Однако карты проектов генеральных планов закрытых административно-территориальных образований являются документами с грифом «ДСП» и «Секретно», которые в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485–I «О государственной тайне» не подлежат обнародованию и вынесению на публичные слушания, что делает их согласование и утверждение невозможным в рамках законодательства Российской Федерации (подпункт «с» пункта 8 методики).

В целях решения данной проблемы планируется организовать работу Минрегиона России по подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», предусматривающего наделение Минрегиона России полномочиями по утверждению особого состава и порядка подготовки документов территориального планирования закрытых административно-территориальных образований, порядка согласования, порядка подготовки изменений и внесения их в такие документы.

Принятие указанных актов потребует проведения ревизии нормативных правовых актов в области градостроительства, в связи с чем планируется организовать работу Минрегиона России и Минстроя России по представлению в Правительство Российской Федерации предложений по переработке нормативных правовых актов в области градостроительства.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В соответствии с пунктом 10 плана мониторинга Минкомсвязью России, Роскомнадзором, Роспечатью и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов

Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-І “О средствах массовой информации” (далее — Закон Российской Федерации № 2124-І), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона.

В 2013 году издано 3 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Закона Российской Федерации № 2124-І.

Во всех случаях, установленных Законом Российской Федерации № 2124-І, приняты необходимые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

С учетом правоприменительной практики в данной сфере правоотношений и в целях упреждения противоправных действий и пресечения преступлений, связанных с незаконным оборотом взрывчатых веществ, Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 509018-6 “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”, устанавливающего запрет на распространение в средствах массовой информации сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств.

При анализе материалов, поступивших в ходе мониторинга правоприменения, установлено, что одной из существенных проблем законодательства Российской Федерации в области средств массовой информации является неурегулированность порядка распространения продукции иностранных периодических печатных изданий на территории Российской Федерации.

В частности, в Законе Российской Федерации № 2124-І отсутствуют основания для отказа в выдаче разрешения на распространение продукции иностранных периодических печатных изданий, а также аннулирования такого разрешения.

Выявлено также отсутствие ответственности за производство и выпуск средств массовой информации для распространения материалов, содержащих призывы к осуществлению

террористической деятельности, пропагандирующих насилие, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов (подпункт “ж” пункта 8 методики).

В связи с этим планируется организовать работу Минкомсвязи России по подготовке проекта федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования противодействия экстремистской деятельности”, предусматривающего урегулирование вопросов распространения иностранных периодических изданий на территории Российской Федерации и привлечения к ответственности за распространение материалов экстремистской направленности.

Законом Российской Федерации № 2124-І и Налоговым кодексом Российской Федерации не предусмотрено взимание государственной пошлины за предоставление государственной услуги по выдаче разрешений на распространение продукции зарубежных периодических изданий на территории Российской Федерации, что приводит к созданию дискриминационных условий доступа на товарный рынок для учредителей российских периодических печатных изданий.

В целях устранения выявленной проблемы Правительством Российской Федерации планируется организовать работу Минкомсвязи России по подготовке проектов федеральных законов “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации” и “О внесении изменений в статью 333³³ Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающих в том числе взимание государственной пошлины за выдачу разрешений на распространение зарубежных периодических изданий на территории Российской Федерации.

В ходе проведения мониторинга правоприменения установлено отсутствие четких критериев и порядка предоставления обязательного экземпляра аудиовизуальной продукции, а также технических требований к передаваемым аудиовизуальным и электронным документам.

В настоящее время также не сформирована система определения ценности документов для целей включения их в национальный библиотечно-информационный фонд документов Российской Федерации.

Кроме того, в связи с развитием технологий с момента принятия Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77—ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (далее — Федеральный закон № 77) произошли существенные изменения в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, в связи с чем возникла необходимость разработки новых подходов к правовому регулированию государственной политики в области формирования обязательного экземпляра документов. Сегодня к сфере применения Федерального закона № 77 относят новые виды информационной продукции (в том числе аудиовизуальные, электронные и т.п. документы), при этом специфика данных видов информационной продукции учтена не в полной мере, что требует значительной переработки положений данного Федерального закона.

В настоящее время Минкомсвязью России в рамках деятельности межведомственной рабочей группы по совершенствованию механизма предоставления обязательного экземпляра документов, в состав которой входят представители Минкультуры России, Роскомнадзора, Роспечати, Комитета Государственной Думы по культуре, а также библиотек, издателей и других органов и организаций, разрабатываются предложения по внесению комплексных изменений в Федеральный закон № 77. В связи с этим планируется организовать работу Минкомсвязи России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по внесению в Правительство Российской Федерации предложений по совершенствованию нормативных правовых актов об обязательном экземпляре документов.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

В соответствии с пунктом 11 плана мониторинга Минсельхозом России, Минэкономразвития России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере сельского хозяйства в пределах действия Федерального закона от 3 августа 1995 г. № 123—ФЗ «О племенном животноводстве» (далее — Федеральный закон № 123), Федерального закона от 17 дека-

бря 1997 г. № 149—ФЗ «О семеноводстве» (далее — Федеральный закон № 149), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 3 федеральных закона.

В 2013 году издано 4 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 123.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 3 положения Федерального закона № 123 и 10 положений Федерального закона № 149.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) в сфере действия федеральных законов № 123 и 149 выявлена необходимость корректировки их положений.

В настоящее время федеральными законами № 123 и 149 не разграничены полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области племенного животноводства и семеноводства. В связи с этим необходимо четко определить компетенцию федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с целью исключения дублирования функций, а также пересечения полномочий в указанных сферах правоотношений.

Требуется решения вопрос осуществления государственного надзора в области племенного животноводства. Так, в соответствии со статьей 15¹ Федерального закона № 123 государственный надзор в области племенного животноводства осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, однако указанный порядок на данный момент не утвержден.

На территории Российской Федерации в настоящее время функционируют 36 региональных информационно-селекционных центров, которые осуществляют деятельность по научно-методическому, технологическому, сервисному

и информационному обеспечению селекционно-племенной работы. В целях оперативного учета и обработки информации о племенных животных, анализа и прогнозирования ситуации в породах сельскохозяйственных животных представляется целесообразным предусмотреть в Федеральном законе № 123 положения о создании централизованной системы сбора, консолидации и анализа информации в области племенного животноводства и наделить Минсельхоз России соответствующими полномочиями.

Минсельхозом России утверждены приказы, устанавливающие порядок и условия проведения бонитировки племенной продукции (материала). Планируется организовать работу Минсельхоза России по ревизии нормативных правовых актов и принять меры по утверждению актов, устанавливающих порядок и условия проведения бонитировки по видам сельскохозяйственных животных.

Кроме того, до настоящего времени не реализовано положение статьи 37¹ Федерального закона № 149 в части определения порядка осуществления государственного надзора в области семеноводства, что приводит к неоднозначному толкованию полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также создает трудности в правоприменительной практике.

Федеральный закон № 149 предусматривает ведение Государственного реестра селекционных достижений, допущенных к использованию, однако вопросы его формирования и ведения не регламентирует. В целях восполнения неполноты в правовом регулировании указанных отношений необходимо установить в Федеральном законе № 149 порядок формирования и ведения Государственного реестра селекционных достижений, допущенных к использованию.

В настоящее время культивируется свыше 500 родов и видов растений, большинство из которых возделывается в декоративных целях. Поскольку затраты государства на их испытания экономически нецелесообразны, предлагается предусмотреть в Федеральном законе № 149 полномочие Правительства Российской Федерации по утверждению перечня родов и видов сельскохозяйственных растений, сорта и гибриды которых подлежат государственным испытаниям в целях выявления хозяйственно полезных признаков и свойств.

В целях устранения выявленных проблем Минсельхозом России разработаны про-

екты федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «О племенном животноводстве», а также «О внесении изменений в Федеральный закон «О семеноводстве» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

В связи с тем, что отдельные нормативные правовые акты в области племенного животноводства и семеноводства устарели и не соответствуют законодательству Российской Федерации, планируется организовать работу Минсельхоза России по проведению полной ревизии нормативных правовых актов в области племенного животноводства и семеноводства и представлению доклада в Правительство Российской Федерации с предложениями о подготовке (переработке) необходимых нормативных правовых актов.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

В соответствии с пунктом 12 плана мониторинга Минтрудом России, Минобороны России, Рострудом и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 113–ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (далее – Федеральный закон № 113), от 28 марта 1998 г. № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 2 федеральных закона.

В 2013 году издано 5 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 113.

При изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что приняты все подзаконные акты, предусмотренные Федеральным законом № 113.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 113 выявлена необходимость корректировки его положений.

В соответствии с Федеральным законом № 113 прохождение альтернативной гражданской службы в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, определяется федеральным законом (абзац пятый пункта 1 статьи 4). В связи с отсутствием такого федерального закона невозможно направить граждан для прохождения альтернативной гражданской службы в указанные организации, которые задействованы в социальной сфере и испытывают потребность в персонале. Данное обстоятельство существенно ограничивает возможность реализации задач альтернативной гражданской службы. С учетом изложенного целесообразно распространить действие Федерального закона № 113 на организации, подведомственные органам местного самоуправления.

Статья 5 Федерального закона № 113 устанавливает сроки прохождения альтернативной гражданской службы, которые в том числе зависят от даты направления граждан на такую службу. При этом учитывается завершившийся к настоящему времени поэтапный переход Вооруженных Сил Российской Федерации к сокращению срока военной службы по призыву до одного года. Иные основания дифференциации сроков альтернативной гражданской службы отсутствуют. В связи с этим абзацы второй — четвертый пункта 1 и абзацы второй — четвертый пункта 2 статьи 5 Федерального закона № 113 в настоящее время не применяются и должны быть признаны утратившими силу.

В соответствии со статьями 10 и 13 Федерального закона № 113 рассмотрение вопроса о возможности замены гражданину военной службы по призыву альтернативной гражданской службой по времени предшествует прохождению гражданином военно-врачебной комиссии. Вместе с тем с учетом материалов правоприменения данной нормы установлено, что зачастую гражданин по результатам медицинского освидетельствования признается не годным или ограниченно годным к военной службе по состоянию здоровья и, соответственно, не годным к альтернативной гражданской службе. В связи с этим заключение призывной комиссии о замене гражданину военной службы по призыву аль-

тернативной гражданской службой оказывается преждевременным и подлежит отмене. В целях совершенствования порядка принятия решения о направлении гражданина на альтернативную гражданскую службу необходимо в Федеральном законе № 113 предусмотреть обратный порядок указанных процедур.

Разработку проекта федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “Об альтернативной гражданской службе” в части совершенствования вопроса прохождения гражданами альтернативной гражданской службы”, направленного на устранение выявленных по итогам мониторинга правоприменения проблем, планируется поручить Минтруду России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСАЙДЕРСКОЙ ИНФОРМАЦИИ И МАНИПУЛИРОВАНИЕ РЫНКОМ

В соответствии с пунктом 13 плана мониторинга Банком России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменительной практики в сфере действия Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” (далее — Федеральный закон № 224), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В 2013 году издано 3 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 224.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 3 положения Федерального закона № 224.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт “ж” пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 224 выявлена необходимость корректировки его положений.

Установленный частью 1 статьи 5 Федерального закона № 224 перечень действий, относящихся к манипулированию рынком, является исчерпывающим, однако на практике данный перечень охватывает не все случаи злоупотреблений и тем самым ограничивает возможность регулятора по предупреждению нарушений на финансовых и товарных рынках.

В связи с этим предлагается в Федеральный закон № 224 ввести определение понятия “манипулирование рынком” и одновременно исключить положения, устанавливающие исчерпывающий перечень действий, относящихся к манипулированию рынком.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона № 224 перечень информации, относящейся к инсайдерской, утверждается Банком России и является исчерпывающим, что не позволяет эмитентам при утверждении собственного перечня информации, относящейся к инсайдерской, включать в него иную информацию, учитывающую их род деятельности и специфику работы.

В связи с этим предлагается внести в Федеральный закон № 224 изменения, предусматривающие полномочие Банка России по утверждению открытого перечня информации, относящейся к инсайдерской информации, а также критериев и порядка отнесения информации к инсайдерской.

По результатам анализа правоприменительной практики предлагается в статье 8 Федерального закона № 224 предусмотреть возможность предоставления отсрочки раскрытия инсайдерской информации в отношении крупных корпоративных событий (например, для завершения переговоров и заключения сделки), порядок предоставления которой будет устанавливаться Банком России.

Разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на устранение выявленных по итогам мониторинга правоприменения проблем, планируется поручить Минфину России с участием Банка России.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ

В соответствии с пунктом 14 плана мониторинга Минфином России, ФНС России, Минрегионом России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения положений Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс), законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований в части предоставления налоговых льгот.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования налогового законодательства Российской Федерации принято 20 федеральных законов.

В 2013 году издано 2 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Налогового кодекса.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что не реализовано 1 положение Налогового кодекса.

По результатам мониторинга правоприменения в части предоставления налоговых льгот коллизии норм права, искажение смысла правовых норм, несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также несоблюдение уполномоченными органами государственной власти пределов компетенции при принятии федеральных законов, вносящих изменения в Налоговый кодекс, не установлены.

В ходе анализа правоприменительной практики в указанной сфере выявлена необходимость разработки единой методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, в целях применения заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (подпункт “ж” пункта 8 методики).

Нормативное правовое закрепление механизма экономической оценки эффективности от введения всех видов налоговых льгот и иных налоговых преференций, предусмотренных Налоговым кодексом, а также мониторинга показателей, необходимых для проведения этой оценки, позволит при рассмотрении вопроса сохранения существующих льгот и введения новых льгот учитывать наряду с выпадающими доходами бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации результаты реализации налогоплательщиками полученных преимуществ на единой методической основе.

По результатам мониторинга правоприменения организована работа Минфина России и Минэкономразвития России по разработке проекта нормативного правового акта, утверждающего интегрированную методику мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАУКОГРАДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с пунктом 15 плана мониторинга Минобрнауки России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 70), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принят 1 федеральный закон.

При изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что приняты все подзаконные акты, предусмотренные Федеральным законом № 70.

В соответствии с законодательством Российской Федерации 12 городам присвоен статус наукоградов.

Основными системными проблемами в данной сфере правоотношений являются отсутствие четких критериев присвоения статуса наукограда и необходимость совершенствования механизма присвоения и сохранения данного статуса с учетом научно-технического и инновационного потенциала.

На решение указанных проблем направлен внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проект федерального закона № 59542-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Принятие указанного федерального закона позволит создать дополнительные возможности по поддержке научной и инновационной деятельности.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

РАЗВИТИЕ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В соответствии с пунктом 16 плана мониторинга Минэкономразвития России и Росимуществом проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 209), от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 159).

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 4 федеральных закона.

В 2013 году издано 2 подзаконных нормативных правовых акта, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Федерального закона № 209.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нор-

мативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт “б” пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 2 положения Федерального закона № 209.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере развития малого и среднего предпринимательства и с учетом правоприменительной практики принят Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 144–ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства”. Данным Федеральным законом внесены изменения, а также пролонгировано действие Федерального закона № 159, в соответствии с которым субъектам малого и среднего предпринимательства предоставлены возможность выкупа арендуемых ими в течение двух лет помещений по состоянию на 1 июля 2013 г., а также преимущественное право на выкуп помещений, включенных в перечень недвижимого имущества, предназначенного для сдачи в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, право оспаривания стоимости выкупаемого имущества в судебном порядке и исключено ограничение максимального размера площади помещений, которые могут быть выкуплены при использовании преимущественного права выкупа. Кроме того, закреплен минимальный срок рассрочки по выкупу имущества, составляющий 3 года.

В ходе анализа правоприменительной практики в сфере действия Федерального закона № 209 выявлена необходимость корректировки его положений.

В настоящее время в соответствии с требованием Федерального закона № 209 суммарная доля участия юридических лиц в уставном (складочном) капитале малых и средних предприятий не может превышать 25 процентов. На практике такое ограничение сдерживает рост инвестиций в сферу малого и среднего предпринимательства. В связи с этим в целях привлечения инвестиций необходимо расширение круга российских и иностранных юридических лиц, которые могут участвовать в уставном (складочном) капитале малых и средних предприятий, за счет увеличения порога участия с 25 до 49 процентов.

Для поддержки и развития инновационной деятельности требуется также отменить ограничение участия в структуре капитала малых и средних предприятий организаций, получивших статус участников проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244–ФЗ “Об инновационном центре “Сколково”. Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 28 ноября 2011 г. № 335–ФЗ “Об инвестиционном товариществе” в целях создания условий для широкого привлечения инвестиционных средств для реализации проектов субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе в инновационной сфере, предлагается наделить статусом субъекта малого и среднего предпринимательства организации, доля участия в уставном (складочном) капитале которых включена в состав общего имущества инвестиционного товарищества (вне зависимости от размера указанной доли).

В результате мониторинга установлено отсутствие единообразной практики при правоприменении (подпункт “о” пункта 8 методики) положений части 4 статьи 14 Федерального закона № 209 и статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части условий оказания финансовой поддержки субъектам малого предпринимательства, осуществляющим производство и (или) реализацию подакцизных товаров.

В целях обеспечения единообразной правоприменительной практики предлагается привести в соответствие с положениями статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации положения части 4 статьи 14 Федерального закона № 209, предусмотрев отказ в оказании финансовой поддержки субъектам малого предпринимательства, осуществляющим производство (реализацию) подакцизных товаров.

При проведении мониторинга правоприменения также выявлено отсутствие единой понятийно–терминологической системы нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу правоотношений (подпункт “б” пункта 10 методики).

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104–ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса” в статью 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации введены понятия “государ-

ственные программы Российской Федерации” и “государственные программы субъектов Российской Федерации”. Однако в Федеральном законе № 209 продолжают действовать нормы, устанавливающие понятия “федеральные программы” и “региональные программы”. В целях устранения расхождения в правовом регулировании предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 209.

В целях устранения указанных проблем Минэкономразвития России разрабатывается проект федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” и статью 19 Федерального закона “О защите конкуренции”.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

МИГРАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с пунктом 17 плана мониторинга ФМС России, МВД России, МИДом России, ФСБ России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации проведен мониторинг правоприменения в сфере действия федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115—ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 115), от 18 июля 2006 г. № 109—ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 109), от 31 мая 2002 г. № 62—ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 62), от 15 августа 1996 г. № 114—ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее — Федеральный закон № 114), Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242—I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации № 5242—I), а также подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере мигра-

ционной деятельности принято 35 федеральных законов.

В 2013 года издано 36 подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых связана с реализацией положений федеральных законов № 115, 109, 62, 114, Закона Российской Федерации № 5242—I и Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализованы 8 положений Федерального закона № 115, 2 положения Федерального закона № 109 и 1 положение Закона Российской Федерации № 5242—I.

В 2013 году проводилась работа по совершенствованию нормативной правовой базы в части модернизации институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство, оформления разрешений на временное проживание всем иностранным гражданам, регламентации механизма применения иностранной рабочей силы, защиты прав иностранных работников, обязанностей и ответственности работодателей, установления оснований и порядка предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища на территории Российской Федерации, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) в сфере действия Федерального закона № 115 выявлена необходимость корректировки его положений.

Предусмотренная Федеральным законом № 115 процедура привлечения к трудовой деятельности по найму иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с Федеральным законом № 115 (статья 13³), имеет ряд недостатков, негативно сказывающихся на ситуации в миграционной сфере.

В целях устранения выявленных проблем парламентариями внесен в Государственную

Думу проект федерального закона № 535567—6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами по патентам и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который предусматривает замену механизма квотирования при привлечении к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, на разрешительный порядок осуществления трудовой деятельности по патенту, устанавливает обязательные единые требования, дающие основания для получения патента, в том числе обязанность иностранных граждан по предоставлению полиса добровольного медицинского страхования и документов, подтверждающих отсутствие инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих. Кроме того, данным проектом федерального закона закреплена обязанность работодателей и заказчиков работ (услуг) уведомлять подразделения ФМС России, органы занятости субъектов Российской Федерации и налоговые органы о заключении и расторжении трудовых или гражданско—правовых договоров с иностранным работником, установлена обязанность ФМС России уведомлять работодателей или заказчиков работ (услуг) об аннулировании выданных иностранным гражданам патентов, предусмотрена обязательная сокращенная процедура реагирования специально уполномоченных лиц на факты нелегальной миграции.

Принятие указанного федерального закона позволит обеспечить системный подход в реализации миграционной политики с применением унифицированных требований и дифференцированным учетом перспектив развития регионального рынка труда, приоритетный порядок трудоустройства граждан Российской Федерации, защиту прав и законных интересов трудовых мигрантов и защиту национального рынка труда, снизить административные барьеры, определить предпосылки для увеличения доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, а также свести к минимуму коррупционные риски в сфере привлечения и использования трудящихся иностранных граждан.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

В соответствии с пунктом 18 плана мониторинга Росреестром, Минэкономразвития России и Росприроднадзором проведен мониторинг правоприменения в сфере действия Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294—ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294) и подзаконных нормативных правовых актов.

В результате осуществления мониторинга установлено следующее.

В целях совершенствования законодательства Российской Федерации принято 3 федеральных закона.

В 2013 года издано 3 постановления Правительства Российской Федерации, необходимость принятия которых связана с реализацией положений Земельного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем при изучении материалов правоприменения по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), установлено, что до настоящего времени не реализовано 1 положение Земельного кодекса Российской Федерации.

По результатам анализа правоприменительной практики и в целях совершенствования порядка осуществления государственного земельного надзора принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234—ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 234).

В соответствии с Федеральным законом № 234 установлено понятие «государственный земельный надзор», определены права должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного земельного надзора, особенности организации и проведения проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации. Также уточняется содержание процедуры систематического наблюдения за исполнением земельного законодательства, вводится административное обследование земельного участка, результаты которого в случае выявления признаков нарушения земельного законодательства будут являться основанием

для проведения плановых проверок, а также в случаях, установленных законом, внеплановых проверок в рамках государственного земельного надзора. Кроме того, Федеральным законом № 234 упраздняется производственный земельный контроль, а также закрепляется полномочие Правительства Российской Федерации по установлению порядка взаимодействия органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9 методики, установлено, что по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в приказе Минэкономразвития России от 30 июня 2011 г. № 318 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении

государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (зарегистрирован Минюстом России 20 октября 2011 г., № 22094) выявлен коррупционный фактор, заключающийся в неполноте описания проведения процедур при осуществлении государственного земельного надзора (подпункт «ж» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

В настоящее время Минэкономразвития России по представлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлен проект приказа, устраняющий выявленный коррупционный фактор.



Сведения об авторах

АСТАНИН Виктор Викторович — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ «Научный центр правовой информации» при Министерстве юстиции Российской Федерации, г. Москва

E-mail: astaninvv@rambler.ru

АТАГИМОВА Эльвира Исамудиновна — кандидат юридических наук, начальник лаборатории мониторинга правоприменения и информационных ресурсов ФБУ «Научный центр правовой информации» при Министерстве юстиции Российской Федерации, г. Москва

E-mail: atagimova75@rambler.ru

ГЛАДНЕВА Елена Петровна — кандидат юридических наук, судья Арбитражного суда Воронежской области, г. Воронеж

E-mail: gan.34@mail.ru

ДЕМИДОВА-ПЕТРОВА Елизавета Викторовна — доцент кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Казанского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, майор полиции, г. Казань

E-mail: demidova.liza@gmail.com

ЗАХАРЦЕВ Сергей Иванович — доктор юридических наук, профессор кафедры правоохранительной и правозащитной деятельности Псковского государственного университета, г. Москва

E-mail: Sergeyivz@yandex.ru

КАМЕНЕВА Зоряна Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права Российской правовой академии Минюста России, г. Москва

E-mail: kameneva_z@mail.ru

ЛЯПИНА Ольга Алексеевна — кандидат филологических наук, докторант Российской правовой академии, г. Воронеж

E-mail: olgaljapina@mail.ru

МАКАРЕНКО Григорий Иванович — шеф-редактор журнала «Вопросы кибербезопасности», исполнительный редактор журнала «Мониторинг правоприменения», г. Москва

E-mail: monitorlaw@yandex.com

МИТЯЙ Елена Дмитриевна — старший преподаватель, и.о. зав. кафедрой теоретических и публично-правовых дисциплин Института экономики и права (филиал) Образовательного учреждения профсоюзов ВПО «Академия труда и социальных отношений», г. Севастополь

E-mail: emit.75@yandex.ru

ПАВЛИНОВ Андрей Владимирович — профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва

E-mail: andrey_pavlinov@mail.ru

ПЛИГИН Владимир Николаевич — заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству

E-mail: pligin@duma.gov.ru

ПРАСЛОВ Юрий Павлович — аспирант Автономной некоммерческой образовательной организации высшего профессионального образования «Воронежский экономико-правовой институт»; помощник судьи, Арбитражный суд Воронежской области, г. Воронеж

E-mail: tehno_gaz@mail.ru

СТАРШИНОВ Михаил Евгеньевич — кандидат юридических наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва

E-mail: starshinov@duma.gov.ru

ШАРИХИН Александр Егорович — доктор юридических наук, профессор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

E-mail: profalex54@yandex.ru

Abstracts and Keywords

Vladimir N. Pligin, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Ph.D. in Law

E-mail: pligin@duma.gov.ru

TODAY'S RUSSIAN SOCIETY NEEDS A RENEWAL OF ITS SOCIAL CONTRACTS SYSTEM

A well-known government politician, Chairman of Russia's State Duma Committee for Constitutional Legislation and Nation-Building gave a detailed interview to the Monitoring of Law Enforcement magazine in which he, in particular, called for a renewal of social contracts within today's Russian society.

Mikhail E. Starshinov, Ph.D. in Law, Moscow

E-mail: starshinov@duma.gov.ru

MONITORING THE STATE OF AFFAIRS IN THE SPHERE OF FOREST POACHING AND LEGISLATIVE SOLUTIONS FOR ITS PREVENTION

Abstract: The editors began to publish the materials of Mikhail Starshinov, member of the Headquarters of All-Russia People's Front.

Mikhail Evgenyevich Starshinov is a deputy of the State Duma and the First Deputy Chairman of the State Duma Committee for Nationalities' Affairs. In his first paper handed over to us Mikhail Evgenyevich professionally considers problems of normative regulation of forestry relationships and convincingly demonstrates that numerous amendments and modifications to the Forestry Code won't make away with unauthorised use of forests and, therefore, won't solve the problem of reducing the economic damage to the budget of the Russian Federation, since the object of control is not defined in the law and municipal forestry control regulations have not been adopted. The law enforcement practice is also affected: courts consider minor violations (like cutting down of wood to stock up firewood) whereas violations that cause damage amounting to billions of roubles remain out of sight of law enforcement bodies.

Keywords: illegal cutting down of wood, ecology, biological diversity of forest ecosystems, Forestry Code, Administrative Code, corruption in forest management, international co-operation, Single Government Automated Information System (EGAIS).

Andrey V. Pavlinov, Professor at the Department of Criminal Law Disciplines of the Academy of the Prosecutor-General's Office of the Russian Federation,

Doctor of Science in Law, Associate Professor, Moscow

E-mail: andrey_pavlinov@mail.ru

THE INSTITUTION OF 'DISMISSAL DUE TO LOSS OF TRUST AND CONFIDENCE': PROBLEMS AND PROSPECTS FOR LAYING DOWN IN LAW AND APPLICATION

Abstract: Issues of existence and functioning of the institution of dismissal due to loss of trust and confidence are examined in the paper, anti-corruption standards related to this institution are made specific, proposals are put forward on improving the rules of acceptance for employment in the public and municipal service for persons dismissed from service due to loss of trust and confidence or having earlier convictions for corruption offences. It is proposed to lay down in law a differentiated approach to dismissal due to loss of trust and confidence depending on the seriousness and nature of misconduct.

Keywords: criminal law, legislation, institution of dismissal, loss of trust and confidence, public and municipal service, corruption offences.

Elena P. Gladneva, Ph.D. in Law, Judge, Voronezh

E-mail: gan.34@mail.ru

Yuriy P. Praslov, Assistant to Judge, Voronezh

E-mail: tehno_gaz@mail.ru

ON THE ISSUE OF SUBJECT MATTER AND CONTENTS OF SHAREHOLDERS' AGREEMENTS

Abstract: The general and special issues in the notions of civil law contract and shareholders' agreement are considered in the paper. Proceeding from the civil law doctrine, the existing laws and their forthcoming modifications, an attempt is made to examine the relation between these notions, to give the authors' own definition of shareholders' agreement, and to discover the specific features of the subject matter and other essential terms and conditions of shareholders' agreements. The authors note that the obligations of a party to a shareholders' agreement to vote in accordance with the instructions given by the governance bodies of the company in respect of whose shares the said agreement is concluded, cannot constitute the subject matter of a shareholders' agreement. A similar conclusion is also made by the authors in respect of agreements concluded by limited liability company members. The conditions relating to the organisational structure of a business entity: structure of the governance bodies, procedure of making decisions by them, competence, etc. cannot be the subject matter of a shareholders' agreement. The terms and conditions of a shareholders' agreement providing for creating parallel bodies and procedures of corporate governance (for instance, co-ordinating the agenda of the forthcoming shareholders' general meeting with the agreement members) are unacceptable.

Keywords: shareholders' company, shareholders' agreement, company members, member's agreement, civil law contract, equity rights, business entity, registered capital, board of directors, essential terms and conditions, voting.

Elena D. Mityay, Sevastopol

E-mail: emit.75@yandex.ru

Zoryana V. Kameneva, Ph.D. in Law, Associate Professor, Moscow

E-mail: kameneva_z@mail.ru

FINANCIAL SERVICES IN EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW

Abstract: The authors analyse the basic Directives of the European Union which expound the conceptual framework in the domain under consideration as well as the substance of social relations within credit institutions. The significance of legal interpretation and uniform application of the existing categorial framework reflecting the whole spectrum of services of financial nature, including in the banking sphere, is noted. In addition to that, emphasising that the European law is the supranational law of the countries being members of the European Union, the authors consider the existing financial mechanisms taking into account the existing standards of national law (France). Besides, the standards of international law are analysed whose provisions impact the formation of various institutions for consumer rights protection in the financial sphere in Europe as well as in the territory of the Russian Federation.

Keywords: economic crisis, financial service, financial service consumer, European laws, financial institution, credit institution, international treaty, legal relationships in the financial and banking field, cash resources, cash flows, credit, electronic funds transfer.

Sergey I. Zakhartsev, Doctor of Science in Law, Professor, Moscow

E-mail: Sergeyivz@yandex.ru

RETURNING TO THE DISCUSSION ON DIALECTICS AS THE METHODOLOGICAL FOUNDATION FOR THE COGNITION OF LAW

Abstract: The paper examines the dialectical method of cognition and analyses its role in the cognition of law. The positions of scholars who successfully applied this method before but are now unfoundedly denying its significance are criticised. The unacceptability of changing methodological principles due to political reforms and other conditions is emphasized. The efficiency of dialectical laws these days is shown. It is proposed to newly recognize dialectics as the methodological foundation for the cognition of law.

Keywords: philosophy of law, philosophy, general theory of law, dialectics, dialectical method.

Aleksandr E. Sharikhin, Doctor of Science in Law, Professor

E-mail: profalex54@yandex.ru

PUBLIC SECURITY AS THE KEY ELEMENT OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: The paper is devoted to the genesis of the main domestic threats: organised crime, corruption, terrorism, legal nihilism, and others. Issues concerning the paradigm and step-by-step scenario of ensuring the national security of the Russian Federation are examined. Consideration is given to the increase in the role of the prosecution service of the Russian Federation and improvement of the structure of law enforcement bodies with a view to strengthen the national security of the Russian Federation.

Keywords: public security, national security, organised crime, corruption, terrorism, prosecution service, financial police.

Olga A. Lyapina, Ph.D. in Linguistics, Voronezh

E-mail: olgaljapina@mail.ru

CRIME PREVENTION IN GERMANY

(Overview of the 19th German Crime Prevention Day (12-13th of May 2014, Karlsruhe), Part 2

Editorial note: Our magazine continues to publish the materials of Ms. Olga A. Lyapina, a post-doctoral student at the Russian Law Academy and a participant of the hearings on law (conference) held in Karlsruhe in May 2014. The development of Russian jurisprudence before the 1917 revolution as well as Soviet and today's Russian jurisprudence is strongly influenced by European, especially German jurisprudence. So the more interesting these materials will be for Russian scholars; we shall spread them over multiple issues of the magazine due to their large size (beginning in: issue #4, 2014, pp.14-25).

The editors hope that Ms. Olga A. Lyapina's publications will have a deep impact on correcting the views of scholars and lawyers raising the legal awareness of our society and engaged in juvenile crime prevention as well as of law-makers.

Mr. Grigoriy I. Makarenko, Chief Executive Editor

Elizaveta V. Demidova-Petrova, Ph.D. in Law, Associate Professor, Kazan

E-mail: demidova.liza@gmail.com

MONITORING THE REASONS FOR MANIFESTATIONS OF EXTREMISM AMONG THE YOUTH

Abstract: Approaches used by scholars for determining the causal complex of extremism as well as extremism among the youth are set forth in the paper. Special consideration is given to negative trends and consequences of illegal migration that is, unfortunately, dynamically developing in the Russian Federation these days. The author notes that young people are a large social group that have specific social and psychological traits caused by their age as well as by that their socio-economic, socio-political positions and inner world are in the making. Due to this, the problem of aggressive and extremist behaviour of young people becomes ever more topical under the conditions of Russian reality. Elements of extremist behaviour of young people are formed against a backdrop of deformations of social and cultural life of the society. In examining groups of determinants of extremist criminal activities of young people, one can identify:

- political determinants, to wit: insufficiently efficient application of laws of the Russian Federation in the field of counteracting extremism;
- socio-economic determinants, including: desorganisation of the society, socio-economic crises leading to a drop in the living standards of a considerable part of the population, dissatisfaction by one's social position and, as a consequence, taking extreme measures for changing the existing situation, activation of migration processes in the absence of their sufficient legal regulation and ideological support on the part of the government, mobility of the urban population and increased variability of the circle of contacts of urban youth;
- socio-psychological determinants, namely: high adaptivity of juveniles and young people to the perception of new trends of fashion which results from the possibility of obtaining larger and frequently changing amounts of information, a negative role of mass media in forming a certain 'shape' of subculture which creates an artificial interest to the supporters of extremist ideology, dehumanisation and demoralisation of the contents of information sources;
- cultural and educational determinants: crisis of the family and education as the basic socialisation institutions, social infantilism, unadaptedness in the society, all of which encourages manifestations of extremist nature.

Keywords: extremism, youth extremism, youth, juvenile, reasons for youth extremism, migration, national security, social group, subculture, Wahhabism, violence, ideology.

Elmira I. Atagimova, Ph.D., Moscow

E-mail: atagimova75@rambler.ru

Grigoriy I. Makarenko, Editor-in-Chief editor of the Monitoring of Law Enforcement magazine, Moscow

E-mail: monitorlaw@yandex.com

RAISING LEGAL AWARENESS: PROBLEMS AND WAYS TO SOLVE THEM

Problems of organizational and methodological support for raising the legal awareness of Russia's citizens are addressed in the paper. The basic normative legal acts on the problem under consideration are considered and analysed. Proposals for raising the efficiency of development of legal awareness are presented.

Viktor V. Astanin, Editor-in-Chief of Monitoring of Law Enforcement Magazine, Doctor of Science in Law, Professor, Moscow

ON THE RESULTS OF LAW ENFORCEMENT MONITORING IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2013

Report by the Ministry of Justice of the Russian Federation

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Исполнительный редактор	<i>Г.И. Макаренко</i>
Начальник РИО	<i>Ю.В. Матвиенко</i>
Перевод	<i>Т.В. Галатонов</i>
Дизайн	<i>И.Г. Колмыкова</i>
Компьютерная верстка	<i>А.С. Михеева</i>
Тиражирование (печать)	<i>Н.Г. Шабанова</i>

Отпечатано в РИО НЦПИ при Минюсте России

Формат 60x90/8 Печать цветная цифровая

Общий тираж 600 экз. Цена свободная

Подписано в печать 20.03.2015 г.